

Masterscriptie Rechtsgeleerdheid

Titel: ‘De Belastingdienst/Toeslagen moet “out of the box” durven denken.’

Door:

Naam: K. Noteboom

Studentnummer: 851144031

Begeleider: Dhr. mr. P.A. Flutsch

‘De Belastingdienst/Toeslagen moet
“out of the box” durven denken.’

INHOUDSOPGAVE

HFD.1. INLEIDING

- § 1.1. Aanleiding tot het onderzoek / 6
- § 1.2. Onderzoeksvraag en deelvragen / 7
- § 1.3. Indeling van het onderzoek / 8
- § 1.4. Verantwoording / 9

HFD.2. WETTELIJK KADER

- § 2.1 Geschiedenis / 11
- §2.2. Huidig wettelijk kader / 13

HFD.3. HUURTOESLAG: EISEN AAN DE FINANCIËLE POSITIE

- § 3.1. Inleiding / 15
- § 3.2. Het toetsingsinkomen / 15
- § 3.3. Voordeel uit sparen en beleggen / 16
- § 3.4. De relatie tussen voordeel uit sparen en beleggen en het verzamelinkomen / 18
- § 3.5. De vermogenstoets in andere inkomensafhankelijke regelingen / 19

HFD.4. WAAROM VERMOGENSTOETS?

- § 4.1. Inleiding / 22
- § 4.2. Opvattingen in de literatuur over het belasten van (inkomsten uit) vermogen / 23
- § 4.3. Vermogensbelasting of vermogensrendementsheffing? / 26
- § 4.4. Draagkracht en vermogen / 27

HFD.5. VERMOGENSTOETS EN DRAAGKRACHT IN INKOMENSAFHANKELIJKE REGELINGEN

- § 5.1. Inleiding / 28
- § 5.2. Draagkracht en de gedachte achter de vermogenstoets in de Wko / 28
- § 5.3. Draagkracht en de gedachte achter de vermogenstoets in de Wzt / 29
- § 5.4. Draagkracht en de gedachte achter de vermogenstoets in de Wht / 29
- § 5.5. De expliciete vermogenstoets in de Wzt en de Wht / 31

HFD.6. DE FORFAITAIRE VERMOGENSRENDEMENTSHEFFING

§ 6.1. Inleiding / 34

§ 6.2. Maatschappelijke onvrede over de forfaitaire vermogensrendementsheffing / 34

§ 6.3. Fiscale ficties / 37

§ 6.4. Het verband tussen de kritiek op de forfaitaire heffing en de Awir / 39

HFD.7. LEIDT BOX-3 VERMOGEN STEEDS TOT EXTRA DRAAGKRACHT?

§ 7.1. Inleiding / 41

§ 7.2. Fiscale draagkracht inkomstenbelasting / 41

§ 7.3. Draagkrachtbepaling in de Wht / 42

§ 7.4. Bepaling van de daadwerkelijke draagkracht / 44

§ 7.5. Een bijzondere situatie / 46

HFD.8. HOE GAAN DE BELASTINGDIENST/TOESLAGEN EN DE RECHTSPRAAK OM MET DE VERMOGENSTOETS?

§ 8.1. Inleiding / 49

§ 8.2. De hardheidsclausule / 49

§ 8.3. Kan de hardheidsclausule uitkomst bieden in situaties waarin vermogen niet tot extra draagkracht leidt? / 50

§ 8.4. Voorbeelden uit de jurisprudentie / 52

§ 8.5. Samenvatting / 55

HFD.9. 'REALPOLITIK'

§ 9.1. Inleiding / 56

§ 9.2. Efficiency of maatwerk? / 57

§ 9.3. Efficiency en behoorlijk bestuur / 58

§ 9.4. Samenvatting / 61

HFD.10. KNELPUNTEN EN AANBEVELINGEN

§ 10.1. Inleiding / 63

§ 10.2. Box-3 waarover beschikt kan worden / 63

§ 10.3. Box-3 vermogen waarover niet beschikt kan worden / 65

§ 10.4. Het probleem van de hardheidsclausule / 68

§ 10.5. Uitvoeringsperikelen bij de Belastingdienst/Toeslagen / 70

HFD.11. SAMENVATTING EN CONCLUSIES

§ 11.1. Inleiding / 72

§ 11.2. Beantwoording deelvragen / 72

§ 11.3. Beantwoording onderzoeksvraag / 77

§ 11.4. “Out of the box” / 78

Literatuurlijst / 79

Jurisprudentieregister / 83

Regelgeving en parlementaire stukken / 85

HFD.1. INLEIDING.

§ 1.1 Aanleiding tot het onderzoek:

Het onderwerp van deze masterscriptie betreft de huurtoeslag en zijn eisen aan de vermogensrechtelijke positie van zijn aanvragers. De Belastingdienst/Toeslagen, verantwoordelijk voor het toekennen en uitkeren van toeslagen, verstrekt informatie over de hoeveelheid huurtoeslagen die zij uitkeert. De meest recente informatie betreft het jaar 2012. In dat jaar werden 1.259.949 toeslagen verstrekt. Het gemiddelde bedrag dat werd verstrekt lag op 1.836 euro per jaar. Het verstrekken van huurtoeslagen kostte de overheid meer dan 2,3 miljard euro in 2012.¹ Een huurtoeslag is een tegemoetkoming in de noodzakelijke kosten voor huisvesting voor diegenen die niet over voldoende middelen beschikken om daarin zelfstandig te voorzien. Enorme belangen zijn gemoeid met de regelgeving omtrent huurtoeslagen. Meer dan een miljoen huishoudens zijn afhankelijk van de overheid om in hun huurkosten te voorzien, hetgeen die overheid miljarden kost. De regelgeving omtrent huurtoeslagen raakt dus niet alleen vele Nederland individueel, maar ook de maatschappij als geheel. Omdat een huurtoeslag bedoeld is als een tegemoetkoming in de *noodzakelijke kosten* van een *elementaire levensbehoefte*, snijden gebreken in de regelgeving dan wel de uitvoering diep in de persoonlijke levenssfeer.

Aan het recht op een huurtoeslag worden eisen gesteld. Bijvoorbeeld eisen aan de zelfstandigheid van de woning en de huurprijs. In deze masterscriptie concentreer ik mij echter op de eisen die worden gesteld aan de financiële positie waarin aanvragers van huurtoeslagen verkeren, en wel specifiek op de vermogenspositie. De huurtoeslag is een zogenoemde ‘inkomensafhankelijke regeling’. Beslissend voor het al dan niet bestaan van een recht op huurtoeslag blijkt steeds de draagkracht te zijn. Deze gedachtegang is bevattelijk en acceptabel. Het gaat immers om de vraag in hoeverre een burger in staat is, zelf zijn huisvestingskosten te dragen. Een burger met een hoge draagkracht heeft geen tegemoetkoming van de overheid van node om zijn huur te bekostigen, terwijl een burger met een lage draagkracht die steun niet kan missen.

Ter bepaling van de draagkracht heeft de regeling omtrent de huurtoeslagen aansluiting gezocht bij fiscale wetgeving. Het recht op een huurtoeslag is mede afhankelijk gesteld van het al dan niet hebben van vermogen in box-3 van de inkomstenbelasting. Dit betreft de zogenoemde ‘vermogenstoets’: bij een vermogen van een bepaalde omvang bestaat geen recht op een huurtoeslag. De gedachte achter deze vermogenstoets is dat vermogen leidt tot extra draagkracht. Ook deze gedachte is op het eerste gezicht begrijpelijk en aanvaardbaar. Verdedigbaar is immers, dat iemand die een substantieel vermogen heeft, geen tegemoetkoming

¹ bron: www.hcib.datawonen.nl

van de overheid nodig heeft om in zijn huisvestingskosten te voorzien. Ik wil echter onderzoeken of het hebben van vermogen in box-3 inderdaad steeds tot een verhoging van de draagkracht leidt. Mocht zulks niet het geval zijn, dan zou dit betekenen dat Nederlanders die niet over een verhoogde draagkracht beschikken, ten onrechte verstoken blijven van een noodzakelijke bijdrage in hun huisvestingskosten. Dit brengt mij op de in paragraaf 2 omschreven onderzoeksvraag.

§ 1.2. Onderzoeksvraag en deelvragen:

Onderzoeksvraag:

"Moeten vermogensbestanddelen in box-3 van de inkomstenbelasting, die de draagkracht niet daadwerkelijk verhogen, buiten beschouwing blijven in het kader van het toekennen van een huurtoeslag?"

Om deze vraag te kunnen beantwoorden moeten verscheidene deelvragen gesteld en beantwoord worden. Zo moet bijvoorbeeld worden bepaald wat verstaan moet worden onder het begrip 'draagkracht'. Dit begrip kent namelijk meerdere definities. Er is de fiscale draagkracht, maar het is de vraag of de definitie daarvan overeenkomt met de definitie in het toeslagenrecht, of de opvattingen daarover in de literatuur. Van belang is voorts het wettelijk kader te omschrijven en inzicht te verkrijgen in de achtergronden bij het belasten van vermogen. Ik zal eerst de deelvragen benoemen, en vervolgens in paragraaf 3 de indeling van mijn onderzoek geven.

Deelvragen:

1. Wat is het wettelijk kader van de huurtoeslagregeling?
2. Welke eisen stelt het recht op huurtoeslag aan de financiële positie van een aanvrager daarvan?
3. Waarom wordt, in het kader van de huurtoeslagen, getoetst op vermogen in box-3?
4. Wat moet worden verstaan onder het begrip 'draagkracht'?
5. Hoe heeft de vermogenstoets gestalte gekregen in andere inkomensafhankelijke regelingen?
6. Welke rol speelt de discussie omtrent de forfaitaire vermogensrendementsheffing?
7. Zijn er situaties waarin vermogen in box-3 niet leidt tot een verhoging van de draagkracht?
8. Hoe gaan bestuur en rechtspraak om met de vermogenstoets?
9. Hoe wordt uitvoering gegeven aan het uitkeren van huurtoeslagen?
10. Welke knelpunten zitten er in de huurtoeslagregeling, en hoe kan daarin verandering worden aangebracht?

§ 1.3. Indeling van het onderzoek:

Ten eerste wil ik het wettelijk kader bepalen: hierop ziet hoofdstuk 2. Onderzocht moet worden welke wettelijke regelingen op de huurtoeslag van toepassing zijn. Voor een beter inzicht daarin, vangt het onderzoek aan met een beknopte geschiedenis van tegemoetkomingen in de huurkosten.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 het huidige wettelijke kader omschreven. Daarop aansluitend zullen de eisen aan de financiële positie van aanvragers van huurtoeslagen worden behandeld, vanuit een positiefrechtelijke benadering. Middels onder andere tabellen wordt een beter inzicht verkregen in de uitwerking van vermogensbestanddelen op de draagkracht.

In hoofdstuk 4 wil ik de achtergronden van, en gedachten achter, de vermogenstoets analyseren. Dit zal ik doen aan de hand van de opvattingen in de literatuur over de grondslagen van de vermogensbelasting. Uit de op de huurtoeslag toepasselijke wetgeving zelf, wordt namelijk niet duidelijk waarop de gedachte achter de vermogenstoets gebaseerd is. Voorts zal ik in dit hoofdstuk bezien of het vermogen als zodanig, dan wel in de inkomsten uit vermogen, belast worden. Het belang hiervan is mede gelegen in het gegeven dat vanuit positiefrechtelijk gezichtspunt, de inkomsten uit vermogen het recht op een huurtoeslag teniet lijken te doen, terwijl vanuit een feitelijk gezichtspunt het vermogen als zodanig hiervoor verantwoordelijk is. Tevens komt aan bod een omschrijving van het draagkrachtbeginsel.

Hoofdstuk 5 maakt een vergelijking tussen de gedachte achter de vermogenstoets van de huurtoeslagregeling en de gedachte achter de vermogenstoetsen in andere inkomensafhankelijke regelingen. Hierdoor wordt een besef verkregen van de wijzen waarop vermogensbestanddelen getoetst kunnen worden, en waarom voor wat betreft de huurtoeslagen is gekozen voor een specifieke systematiek.

Hoofdstuk 6 handelt over de forfaitaire vermogensrendementsheffing. Deze vorm van belastingheffing is niet onomstreden. De forfaitaire vermogensrendementsheffing roept een fictie in het leven, welke een rendement van 4% over box-3 vermogen veronderstelt. Omdat het recht op een huurtoeslag afhankelijk is gesteld van het voordeel uit sparen en beleggen, kunnen problemen in de forfaitaire vermogensrendementsheffing zich evengoed doen gevoelen in de huurtoeslagregeling.

De vraag of box-3 vermogen steeds tot extra draagkracht leidt, wordt behandeld in hoofdstuk 7. Aan de hand van een juxtapositie van fiscale-, toeslagrechtelijke- en daadwerkelijke gezichtspunten, wordt een beeld verkregen van het vermogen en de draagkracht vanuit helder omschreven definities. Voor de duidelijkheid zijn voorbeeldsituaties opgenomen, inclusief overzichtstabellen.

In hoofdstuk 8 wordt beschreven hoe de Belastingdienst/Toeslagen en de rechtspraak omgaan met de vermogenstoets. Daartoe zijn voorbeelden uit de jurisprudentie opgenomen. In de op de huurtoeslag toepasselijke wetgeving is een hardheidsclausule opgenomen. In dit hoofdstuk zal onderzocht worden of deze uitkomst kan bieden in geschillen over de toepassing van de vermogenstoets. In het daarop aansluitende hoofdstuk 9 ga ik in op de werkwijze van de Belastingdienst/Toeslagen. Hoe kwijt de Belastingdienst/Toeslagen zich van haar taak huurtoeslagen uit te keren? Levert deze dienst maatwerk? Neemt zij beginselen van behoorlijk bestuur voldoende in acht? Ook de vraag of de Belastingdienst/Toeslagen niet teveel gebonden is aan het fiscale begrippenapparaat, en deswege niet ‘out of the box’ durft te denken, komt aan bod.

Concrete knelpunten worden benoemd in hoofdstuk 9. Knelpunten zullen vanuit een oplossingsgerichte benadering worden behandeld. Dit houdt in dat ik waar mogelijk aanbevelingen zal doen om deze obstakels te overwinnen. Ten slotte kom ik in hoofdstuk 10 tot een samenvatting en mijn conclusies.

§ 1.4. Verantwoording:

Mij rest de verantwoording van deze Masterscriptie Rechtsgeleerdheid. Op de maatschappelijke relevantie, de opzet en de methode van mijn onderzoek zal ik hieronder ingaan.

Maatschappelijke relevantie:

Mijn onderzoek is maatschappelijk relevant. Zoals reeds opgemerkt, ontvangen meer dan een miljoen huishoudens maandelijks een huurtoeslag. Een huurtoeslag is een tegemoetkoming in de *noodzakelijke* kosten voor huisvesting, voor diegenen die niet over voldoende middelen beschikken om daarin zelfstandig te voorzien. Tekortkomingen dan wel knelpunten in de regelgeving of uitvoering omtrent huurtoeslagen kunnen derhalve vele Nederlanders raken, en dat op zeer ingrijpende wijze. Voorts is mijn onderzoek actueel. De systematiek van de forfaitaire vermogensrendementsheffing, waarbij de huurtoeslagregeling aansluiting heeft gezocht, is aan maatschappelijke discussie onderhevig. Sterker nog: recent heeft de Advocaat-Generaal bij de Hoge Raad een conclusie genomen, waarin hij stelt dat er grote sociale onvrede over deze vorm van vermogensheffing bestaat.² Deze conclusie is breed uitgemeten in vrijwel alle grote kranten. Wat daar ook van zijn mag: reeds de correlatie tussen de hoeveelheid toeslagen die maandelijks uitgekeerd worden, en het geld dat daarmee gemoeid is (kwantiteit), en de verstreckende gevolgen die het niet verkrijgen van een huurtoeslag op lagere inkomensgroepen kan hebben (kwaliteit), rechtvaardigt mijns inziens een onderzoek naar het verband tussen vermogen en draagkracht in de huurtoeslagregeling.

Opzet en methode van onderzoek:

² PHR 04 Februari 2016, ECLI:NL:PHR:2016:41.

Mijn onderzoek is ten eerste een zoektocht naar hoe het recht luidt. Aan de hand van de wet en haar systematiek wordt het kader waarin de huurtoeslagregeling opereert neergezet. De parlementaire geschiedenis speelt een grote rol bij het preciseren van des wetgevers visie dat vermogen zou leiden tot extra draagkracht. Daartoe wordt uitgebreid ingegaan op zowel de totstandkoming van de huurtoeslagregeling, als die van fiscale wetgeving. Op die wijze onderwerp ik het wettelijk kader aan een systematische, historische en teleologische interpretatie.

Mijn onderzoek is echter ook een zoektocht naar hoe het recht zou moeten luiden. Middels voorbeelden zal ik namelijk aantonen dat het huidige wettelijke kader kan leiden tot resultaten die niet verenigbaar zijn met de gedachten achter de huurtoeslagregeling. Resultaten zelfs die omschreven kunnen worden als perfide. Ik zal grondig literatuuronderzoek doen naar het draagkrachtbeginsel, de grondslagen van het belasten van (inkomsten uit) vermogen, en het verband tussen beide. Ook ten aanzien van de discussie over het de forfaitaire vermogensrendementsheffing komt de literatuur amper aan bod. Jurisprudentie speelt een voornamelijk rol bij de vraag naar de wijze waarop de rechtspraak omgaat met geschillen omtrent de vermogenstoets. De jurisprudentie zal ik overigens aan een kritische blik onderwerpen, daar mijn onderzoeksvraag voornamelijk een evaluerende is en ik de huidige situatie (omtrekt de huurtoeslag) wens te verbeteren. Uitvoeringsperikelen bij de Belastingdienst/Toeslagen worden beschreven aan de hand van beleidsonderzoeken, rapportages en wetenschappelijke artikelen.

Mijn onderzoek is origineel en relevant, mede omdat ik de specifieke relatie tussen de vermogenstoets in de huurtoeslagregeling, en de fundamentele onder de vermogensbelasting in het kader van de inkomstenbelasting onderzoek. De methodologische benadering van mijn probleemstelling, leidt tot een opzet met duidelijk afgebakende zienswijzen. Op deze wijze zal ik fiscale begrippen als 'draagkracht' vanuit een nieuw, doch wetenschappelijk verantwoord, denkkader benaderen. Want het is maar zeer de vraag of fiscale begrippen rechtstreeks toegepast zouden moeten kunnen worden op zoiets als de huurtoeslag. Het is mijn onderzoeksambitie om, na het leggen van een theoretisch fundament, praktische oplossingen aan te dragen voor de knelpunten die zich in de huurtoeslagregeling kunnen voordoen.

De mate van wetenschappelijkheid van mijn zoektocht wordt gewaarborgd door het zorgvuldige en omvangrijke gebruik van de verschillende bovengenoemde methodieken. Daarbij wens ik op te merken dat de rechtswetenschap (uiteeraard) niet kan voldoen aan de wetenschappelijke maatstaven zoals deze gehanteerd worden in de exacte wetenschappen, zoals in de natuurwetenschap (waar meten immers weten is). Doordien mijn onderzoek echter wel degelijk strak ingekaderd wordt door de rechtswetenschappelijke methodologie, wordt de wetenschappelijke kwaliteit in voldoende mate verzekerd.

HFD 2: WETTELIJK KADER.

§.2.1. Geschiedenis:

De woningnood die in Nederland heerste na de Tweede Wereldoorlog noodzaakte de overheid om de woningmarkt strikt te controleren. Zo bleven in de eerst na-oorlogse jaren de huren zelfs geheel bevroren. De uitschakeling van het prijsmechanisme in de woningmarkt was tijdelijk bedoeld, namelijk totdat het woningtekort zou zijn ingelopen. De resultaten van het overheidsoptreden vallen echter tegen, in 1963 wordt het woningtekort nog als 'volksvijand nummer 1' bestempeld. Inmiddels was er ook vanuit wetenschappelijke kringen kritiek gekomen op de groeiende ineffectiviteit van het huurbeleid van de overheid. Met name de kritiek van professor F. Hartog zal veel gehoor vinden in Haagse kringen. Waar de kritiek op neerkomt, is dat overheidsbemoeienis met het huurbeleid zoveel mogelijk moet worden teruggedrongen en de woningmarkt moet worden overgelaten aan het particulier initiatief. De overheid zou haar optreden volgens Hartog slechts dienen te beperken tot het verlenen van financiële steun aan de laagste inkomensgroepen met behulp van een individuele huursubsidie. De roep om liberalisering vindt een gewillig oor bij Ir. W.F. Schut, die in 1967 aantreedt als Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Het is dan ook minister Schut geweest die begint met het stapsgewijs liberaliseren van de woningmarkt.³ Omdat vanwege die liberalisatie de woningbouw steeds minder sociaal werd, voerde Schut in 1970 de individuele huursubsidie in.⁴ Met die subsidiëring werd "beoogd financiële steun te verlenen voor de noodzakelijke kosten van het wonen in die gevallen, waar dit nodig is. Gestreefd werd "naar een eenvoudig systeem met in beginsel slechts twee bepalende factoren: huur en inkomen."⁵ Overigens gold de individuele huursubsidie van Schut voor slechts een beperkt aantal gevallen: bewoners van na 31 Maart 1960 met rijkssteun gebouwde woningen en slachtoffers van de woningbouwharmonisatie.

De regering Den Uyl, welke in 1973 aantrad, zet de liberalisering van de woningmarkt stevig door. Dit heeft, mede van vanwege de zeer hoge inflatie in de jaren '70, stijgende huurprijzen tot gevolg. Om er voor te zorgen dat ook de lagere inkomensgroepen huurwoningen kunnen (blijven) betalen, breidt de regering Den Uyl de individuele subsidiëring van huurkosten fors uit.⁶ Vanaf 1975 gaat de regeling van individuele huursubsidie gelden voor alle huurwoningen, inclusief die van particuliere eigenaren.⁷ Uitgangspunt voor de berekening van het subsidiebedrag, vormden het inkomen van het huishouden en de huur van de woning, ingevolge de gedachte dat: "naarmate het inkomen toeneemt een geleidelijk aan stijgend

³ Arnoldussen & Van de Ven 1977, p.70-75.

⁴ 'Beschikking aanvullende huursubsidie' van 1 Juli 1970, *Stcrt.* 1970, 105.

⁵ *Kamerstukken II* 1970/71, 10 900, 2, p. 9 (MvT Begroting VROM).

⁶ Arnoldussen & Van de Ven 1977, p.81-84.

⁷ 'Beschikking individuele huursubsidie' van 1 Juli 1975, *Stcrt.* 1975, 63.

percentage daarvan aan huur kan worden besteed.”⁸ Als maatstaf voor het inkomen werd het belastbaar inkomen van de hoofdkostwinner uit het aan het subsidietijdvak voorafgaande jaar genomen. De Beschikking aanvullende huursubsidie noch de Beschikking individuele huursubsidie kende een afzonderlijke vermogenstoets. Beide regelingen stelden de subsidieverstrekking afhankelijk van het belastbare inkomen in de zin van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 en de Wet op de inkomstenbelasting 1964. Het systeem van de individuele huursubsidie heeft tot begin jaren '80 geen noemenswaardige wijzigingen meer ondergaan.⁹

Een grondige herziening vond plaats in 1983 teneinde de sterk gestegen uitgaven onder deze regeling in te dammen.¹⁰ In de jaren tachtig werd voor het eerst de vangnetfunctie van de individuele huursubsidie benadrukt. De laagste inkomensgroepen moesten kunnen vertrouwen op hun recht op huursubsidie.¹¹ In 1986 wordt de Beschikking individuele huursubsidie dan ook in een wet verankerd: de Wet individuele huursubsidie.¹² Individuele huursubsidiëring werd gezien als “een vorm van geldelijke steun op het gebied van de volkshuisvesting, die tot doel heeft de woonlasten voor huurders tot een voor hen betaalbaar niveau terug te dringen.”¹³ In deze wet was het recht op een subsidie mede afhankelijk gesteld van zowel het inkomen als het vermogen. Voor beide werd aansluiting gezocht bij fiscale wetgeving.¹⁴ Duidelijk werd dat er steeds meer een beroep werd gedaan op het verkrijgen van huursubsidies: waren er in het tijdvak 1970-1971 nog 30.993 huishoudens die een huursubsidie ontvingen, in de jaren '75/76 waren dat er reeds 348.320, om in de jaren '86/87 te stijgen tot 830.500 huishoudens.¹⁵

In 1997 verschijnt een nieuwe wet: de Huursubsidiewet.¹⁶ De regering hoopte met deze nieuwe wet de vangnetfunctie van de huursubsidie te vergroten, de doelmatigheid te vergroten en de huursubsidie-regeling inzichtelijker en eenvoudiger te maken.¹⁷ Huursubsidies werden verleend door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Net als in de Wet individuele huursubsidie was het recht op een subsidie afhankelijk gesteld van het inkomen en het vermogen. Per 1 September 2005 is de citeertitel van de Huursubsidiewet gewijzigd in: Wet op de huurtoeslag [hierna Wht]. De reden voor deze naamswijziging was de aanstaande introductie van de Algemene wet inkomensafhankelijke

⁸ *Kamerstukken II* 1974/75, 13 025, 26, p. 3 (Nota Huur- en subsidiebeleid).

⁹ Ooms & Papa 1989, p. 10-11.

¹⁰ Salet 1987, p. 25.

¹¹ *Kamerstukken II* 1996/97, 25 090, 3, p. 2. (MvT Huursubsidiewet)

¹² Wet van 12 mei 1986, *Stb.* 1986, 265.

¹³ *Kamerstukken II*, 1983/84, 18 539, 3, p. 29 (MvT Wet individuele huursubsidie).

¹⁴ Respectievelijk de Wet op de inkomstenbelasting 1964, de Wet op loonbelasting 1964 en de Wet op de vermogensbelasting 1964.

¹⁵ Ooms & Papa 1989, p.4 en 22.

¹⁶ Wet van 24 April 1997, *Stb.* 1997, 197.

¹⁷ *Kamerstukken II* 1996/97, 25 090, 3, p. 2. (MvT Huursubsidiewet)

regelingen; in de Awir wordt voor de verschillende tegemoetkomingen waarop deze wet van toepassing is namelijk het begrip toeslagen gebruikt.¹⁸ De uitvoering van de Wht is sinds 1 Januari 2006 in handen van de Belastingdienst/Toeslagen.¹⁹

§ 2.2. Huidig wettelijk kader:

De Wht regelt, zoals de naam reeds doet vermoeden, het recht op een huurtoeslag. Omdat het recht op een huurtoeslag mede afhankelijk is gesteld van inkomen, is de Wht 'gekoppeld' aan de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen [hierna: Awir]. Wat ik met 'gekoppeld' bedoel, is dat de Wht herhaaldelijk verwijst naar de Awir: indien iemand wil weten of hij recht heeft op een huurtoeslag, dan zal hij - naast de Wht - steeds de Awir moeten raadplegen. De Awir is niet exclusief geschreven voor de huurtoeslagen, doch is een wet die geldt voor alle inkomensafhankelijke regelingen. Onder inkomensafhankelijke regelingen worden verstaan bij of krachtens wet vastgestelde regelingen die natuurlijke personen aanspraak geven op een financiële bijdrage van het Rijk in kosten of bijdrageverplichtingen, waarbij de hoogte van de bijdrage in die regelingen afhankelijk is gesteld van draagkracht.²⁰ Andere inkomensafhankelijke regelingen - naast de Wht - zijn: de Wet op de zorgtoeslag [hierna: Wzt], de Wet op het kindgebondenbudget en de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen [hierna: Wko].

Men kan zich afvragen waarom toeslagen niet geheel worden geregeld in de daarop toepasselijke wet, zoals de Wht, de Wzt of de Wko. Met andere woorden: wat is het bestaansrecht van de Awir, welke onder andere definities, procedures en toezicht voor de verschillende toeslagen regelt? Blijkens de considerans van de Awir heeft deze wet ten doel de verschillende toeslageregelingen te harmoniseren én de uitvoering van deze regelingen te stroomlijnen. Dat stroomlijnen moet geschieden door zoveel mogelijk de uitvoering te laten plaatsvinden door de Belastingdienst/Toeslagen. Uit de MvT bij de Awir blijkt vervolgens dat dit stroomlijnen "moet leiden tot meer transparantie voor de burger, vermindering van uitvoeringskosten en een meer effectieve aanpak van de armoedeval."²¹ De harmonisatie die de Awir hoopt te bewerkstelligen "beperkt zich niet alleen tot de begrippen die een rol (kunnen) spelen bij de bepaling van de draagkracht van de belanghebbende. Zij strekt zich tevens uit tot de wijze waarop de draagkracht bepaald wordt."²² Middels harmonisatie kunnen volgens de MvT "synergievoordelen in de uitvoering behaald worden."²³ Deswege is gekozen voor de invoering van één uitvoeringsloket - de Belastingdienst/Toeslagen - voor de

¹⁸ Wet van 23 Juni 2005, *Stb.* 2005, 344.

¹⁹ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 764, 3, p. 3 (MvT Awir).

²⁰ Art. 1 Awir.

²¹ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 764, 3, p. 1 (MvT Awir).

²² *Kamerstukken II* 2004/05, 29 764, 3, p. 2 (MvT Awir).

²³ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 764, 3, p. 3 (MvT Awir).

verscheidene inkomensafhankelijke regelingen. Dit zou de klantgerichtheid en de doelmatigheid van de uitvoering ten goede komen.

Het is dus voortaan de Belastingdienst/Toeslagen die "verantwoordelijk [is] voor een doelmatige en rechtmatige uitvoering van de inkomensafhankelijke regelingen op basis van zowel de materiewetten waarin de gerechtigdheid tot de tegemoetkoming is geregeld als de bepalingen in dit wetsvoorstel. Dit komt erop neer dat de Belastingdienst Toeslagen verantwoordelijk is voor de beoordeling van de aanvraag op de persoonlijke, administratieve en financiële aspecten die in het kader van de inkomensafhankelijke tegemoetkoming van belang zijn [...] en vervolgens verantwoordelijkheid draagt voor het toekennen van de tegemoetkoming en de uitbetaling daarvan."²⁴ De uiteindelijke (politieke) verantwoordelijkheid rust bij de Minister van Financiën (onder wiens gezag de Belastingdienst/Toeslagen staat) én de Minister die vakinhoudelijk betrokken is bij de desbetreffende regeling: een gedeelde verantwoordelijkheid derhalve.²⁵ Voor wat betreft de huurtoeslag betekent dit, dat heden ten dage de Minister van Financiën en de Minister voor Wonen en Rijksdienst een gedeelde verantwoordelijkheid hebben. Het wettelijk kader bestaat voorts uit op de Awir en de Wht gebaseerde materiële wetgeving, zoals het Besluit op de huurtoeslag²⁶ en de Uitvoeringsregeling Awir.²⁷

²⁴ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 764, 3, p. 1- 4 (MvT Awir).

²⁵ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 764, 3, p.4 (MvT Awir).

²⁶ Besluit van 25 Juni 1997, *Stb.* 1997, 269.

²⁷ Ministeriële regeling van 12 December 2005, *Stcrt.* 2005, 251.

HFD.3. HUURTOESLAG: EISEN AAN DE FINANCIËLE POSITIE.

§ 3.1. Inleiding:

Volgens de wetgever is de huurtoeslag: een tegemoetkoming van het Rijk als bedoeld in de kosten van het huren van een woning.²⁸ Een tegemoetkoming is een financiële bijdrage van het Rijk op grond van een inkomensafhankelijke regeling.²⁹ Meteen wordt duidelijk, dat het al dan niet toekennen door het Rijk van een tegemoetkoming in de huurkosten van de burger, afhankelijk is van de financiële positie waarin die burger verkeert. Voorts stelt de wet eisen aan het gehuurde zelf. In beginsel moet er sprake zijn van een zelfstandige woonruimte en mag de huurprijs niet meer bedragen dan een bepaald maximum (dit maximum wordt periodiek gewijzigd).³⁰ Omdat mijn onderzoeksvraag ziet op het draagkrachtbeginsel in het kader van de huurtoeslag, zal ik mij in het navolgende richten op de financiële eisen die gesteld worden aan de burger die een tegemoetkoming wenst te verkrijgen. Overige voorwaarden die gelden voor het recht op een huurtoeslag, zoals de bovengenoemde eisen aan de woonruimte en de huurprijs, zal ik laten rusten.

In art. 7 Wht staat dat het recht op huurtoeslag afhankelijk is van de draagkracht, waaronder begrepen het vermogen. Hoe wordt die draagkracht bepaald? Welnu, blijkens art. 7 lid 1 en 2 Awir, wordt ter bepaling van de draagkracht voor de toepassing van een inkomensafhankelijke regeling het toetsingsinkomen van de belanghebbende, zijn eventuele partner en medebewoner(s) in aanmerking genomen. Aangezien onder draagkracht mede begrepen wordt het vermogen, voorziet art. 7 Awir voorts in een bepaling ten aanzien van het vermogen: er bestaat geen recht op huurtoeslag indien bij de belanghebbende, zijn eventuele partner of medebewoner(s) sprake is van voordeel uit sparen en beleggen.³¹ Meerdere vragen rijzen uit het voorgaande. Wat is het toetsingsinkomen? Wat is voordeel uit sparen beleggen? Is het hebben van voordeel uit sparen en beleggen van invloed op het toetsingsinkomen?

§ 3.2. Het toetsingsinkomen:

Toetsingsinkomen is: het op het berekeningsjaar betrekking hebbende inkomensgegevens.³² Deze definitie roept meer vragen op dan zij beantwoordt. Ik zal haar, in een poging meer duidelijkheid te verkrijgen, ontleden. Onder berekeningsjaar wordt verstaan: het kalenderjaar waarop de tegemoetkoming betrekking heeft.³³ Onder inkomensgegevens wordt verstaan: het

²⁸ Art. 1 sub e Wht.

²⁹ Art. 2 lid 1 sub h Awir.

³⁰ Artt. 11 en 13 Wht.

³¹ Art. 7 lid 3 en 4 Awir.

³² Art. 8 lid 1 Awir.

³³ Art. 2 lid 1 sub b Awir.

inkomensgegevens als bedoeld in art. 21 sub e AWR.³⁴ In voornoemd artikel van de AWR staat dat, indien over een kalenderjaar een aanslag inkomstenbelasting wordt vastgesteld, onder inkomensgegevens wordt verstaan: het na afloop van dat kalenderjaar van betrokkene over dat kalenderjaar laatst bepaalde verzamelinkomen. Indien over een kalenderjaar geen aanslag inkomstenbelasting wordt vastgesteld, dan wordt onder inkomensgegevens verstaan: het na afloop van dat kalenderjaar van betrokkene over dat kalenderjaar laatst bepaalde belastbare loon. Hieruit blijkt dat het toetsingsinkomen het verzamelinkomen dan wel het belastbare loon is.

Wat is echter een verzamelinkomen, en wat is belastbaar loon? De wetgever sleurt ons steeds dieper het woud zijner wetten in. Volgens art. 21 sub c AWR is verzamelinkomen: verzamelinkomen als bedoeld in art. 2.18 van de Wet inkomstenbelasting 2001. Dit is volgens art. 2.18 inkomstenbelasting 2001 het gezamenlijke bedrag van: (a) het inkomen uit werk en woning, (b) het inkomen uit aanmerkelijk belang en (c) het belastbare inkomen uit sparen en beleggen, verminderd met daarin begrepen te conserveren inkomen. En om te weten wat belastbaar loon is, dient de Wet op de loonbelasting 1964 geraadpleegd te worden. Volgens art. 21 sub d AWR is belastbaar loon namelijk: belastbaar loon als bedoeld in artikel 9 van de Wet op de loonbelasting 1964, met uitzondering van loon dat als een eindheffingsbestanddeel in de zin van die wet is belast. Dit is volgens art. 9 van de Wet op de loonbelasting 1964: het gezamenlijke bedrag aan loon. Loon is al hetgeen uit een dienstbetrekking of een vroegere dienstbetrekking wordt genoten, daaronder mede begrepen hetgeen wordt vergoed of verstrekt in het kader van de dienstbetrekking.³⁵ Ik laat het geval waarin geen aangifte wordt gedaan verder buiten beschouwing, daar het hebben van een substantieel vermogen verplicht tot het doen van aangifte en mijn onderzoeksvraag nu juist ziet op het geval dat er sprake is van vermogen. Er bestaat geen recht op huurtoeslag indien het toetsingsinkomen van een huishouden hoger is dan de norminkomens genoemd in de Wht.³⁶

§ 3.3. Voordeel uit sparen en beleggen:

De Awir spreekt in art. 7 van voordeel uit sparen en beleggen, dat is: voordeel uit sparen en beleggen als bedoeld in artikel 5.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001. In art. 5.2. lid 1 Wet IB 2001 staat: "Het voordeel uit sparen en beleggen wordt gesteld op 4% (forfaitair rendement) van de grondslag sparen en beleggen. De grondslag sparen en beleggen is de rendementsgrondslag aan het begin van het kalenderjaar (peildatum) voor zover die rendementsgrondslag meer bedraagt dan het heffingsvrije vermogen." Wat is die 'rendementsgrondslag' waarover het artikel spreekt? Welnu, het antwoord staat in art. 5.3. Wet IB 2001:

³⁴ Art. 2 lid 1 sub o Awir.

³⁵ Art. 10 lid 1 Wet op de loonbelasting 1964.

³⁶ Art. 14 Wht.

de rendementsgrondslag is de waarde van de bezittingen verminderd met de waarde van de schulden. De berekening van het voordeel uit sparen en beleggen geschiedt in box-3 van de inkomstenbelasting. Wat is het heffingsvrije vermogen? Dat is het deel van het vermogen dat vrijgesteld is van belasting. De hoogte hiervan fluctueert, in 2016 bedraagt het heffingsvrije vermogen €24.437.³⁷ Over het fiscale voordeel uit sparen en beleggen dient 30 % belasting betaald te worden.³⁸

Wederom verwijst de Awir dus naar fiscale wetgeving om haar begrippen te definiëren. Ik zal hierna dieper ingaan op deze bepalingen, doch wens eerst in gewone mensentaal een omschrijving te geven van 'voordeel uit sparen en beleggen'. Dit komt het begrip en de overzichtelijkheid ten goede. Als iemand geld op de bank heeft staan, en hij krijgt daar rente over uitbetaald, dan heeft hij voordeel (de rente) van zijn gespaarde geld. Evenzo indien iemand aandelen heeft gekocht op de beurs, en de koersen stijgen en de aandelen worden meer waard: dan is er sprake van voordeel (koersstijging) uit de belegging. Het fiscale begrip 'voordeel uit sparen en beleggen' is het door de Belastingdienst veronderstelde voordeel (rendement) dat een (rechts-)persoon jaarlijks van zijn bezittingen zal hebben. Die bezittingen kunnen aandelen zijn, of geld dat op de bank staat, maar bijvoorbeeld ook een vordering op een schuldenaar. Niet alle bezittingen leveren echter een fiscaal voordeel uit sparen en beleggen op, want dit geldt alleen voor de bezittingen die in box-3 van de inkomstenbelasting moeten worden opgevoerd. Bezittingen die in box-3 moeten worden opgevoerd zijn:

- a.onroerende zaken;
- b.rechten die direct of indirect op onroerende zaken betrekking hebben;
- c.roerende zaken die door de belastingplichtige en personen die behoren tot zijn huishouden niet voor persoonlijke doeleinden worden gebruikt of verbruikt alsmede roerende zaken die voor persoonlijke doeleinden worden gebruikt of verbruikt doch hoofdzakelijk als belegging dienen;
- d.rechten op roerende zaken;
- e.rechten die niet op zaken betrekking hebben, waaronder geld en
- f.overige vermogensrechten, met waarde in het economische verkeer.³⁹

NB: Bezittingen die in andere categorieën vallen – box 1 of box 2 van inkomstenbelasting, worden niet opgevoerd in box 3. Dit geldt bijvoorbeeld voor de eigen woning die geldt als hoofdverblijf; deze wordt opgevoerd in box 1. Een ander voorbeeld is het hebben van aandelen die een ‘aanmerkelijk belang’ vormen, deze worden niet in box-3 maar in box-2 opgevoerd.

³⁷ Art. 5.5 Wet IB 2001.

³⁸ Art. 2.13 Wet IB-2001.

³⁹ Art. 5.3. lid 2 Wet IB-2001.

Voordeel uit sparen en beleggen is dus een begrip dat ontleend is aan fiscale wetgeving. Voor de belastingdienst is het voordeel uit sparen en beleggen in het kader van de inkomstenbelasting van belang om belasting te kunnen heffen. Voor de huurtoeslag gaat het niet om het heffen van belasting over het fiscale voordeel uit sparen en beleggen, doch louter om de vraag óf er sprake is van een fiscaal voordeel uit sparen en beleggen. Immers: is er sprake van voordeel uit sparen en beleggen, dan vervalt het recht op een huurtoeslag. Waarom zoekt de Awir aansluiting bij het fiscale begrip 'voordeel uit sparen en beleggen', daar immers de Awir ziet op het *toekennen* van *tegemoetkomingen* en niet op het *heffen* van *belasting*? Ik zal later nader ingaan op de vraag waarom een (verondersteld) voordeel uit vermogen belast wordt. En op de vraag waarom het hebben van een vermogen het recht op huurtoeslag uitsluit.

§ 3.4. De relatie tussen voordeel uit sparen en beleggen en het verzamelinkomen:

Uit het voorgaande blijkt, vanuit een financieel gezichtspunt, dat voor het al dan niet toekennen van een huurtoeslag het verzamelinkomen en het voordeel uit sparen en beleggen beslissend zijn. Er bestaat geen recht op huurtoeslag indien er sprake is van voordeel uit sparen en beleggen. Er bestaat geen recht op huurtoeslag indien het verzamelinkomen méér bedraagt dan de norminkomens genoemd in de Wht. Voor de bepaling van het verzamelinkomen worden opgeteld: het inkomen uit werk en woning, het inkomen uit aanmerkelijk belang en het belastbare inkomen uit sparen en beleggen.

Het zal de oplettende lezer niet ontgaan zijn dat zich hier iets 'dubbels', of zo men wil: paradoxaals, voordoet: voordeel uit sparen en beleggen doet het recht op huurtoeslag teniet en tegelijkertijd telt datzelfde voordeel uit sparen en beleggen mee voor het bepalen van het verzamelinkomen. Is dit werkelijk zo, en is dit wel kloppend? Welnu, de antwoorden op die vragen luiden dat het inderdaad zo in de wet staat én dat het inderdaad niet klopt, of althans in strijd is met hetgeen begrijpelijk en logisch is. Maar waarom staat er iets in de wet dat zo inherent vreemd is? Welnu, er staan wel vaker dingen in de wet die vreemd zijn, of zelfs niet kunnen bestaan. De laatsten zijn de zogeheten 'juridische-' of 'legale' ficties. Wij zullen nog zien dat er in de fiscale wetgeving veelvuldig gebruik gemaakt wordt van ficties. Hier lijkt echter iets anders aan de hand te zijn dan een welbewust gekozen juridische fictie. Het paradoxale dat de Awir en de Wht oproepen is een weeffout, welke onbewust in het systeem is geslopen. Het is een fout, waarvan het bestaan ervan niet eens bij de verantwoordelijken bekend lijkt te zijn. Want zoals ik in mijn onderzoek uiteen zal zetten, bestaat er bij de verantwoordelijke ministers, de Belastingdienst/Toeslagen en de bestuursrechters een gebrek aan dieper inzicht in de Awir. Hoewel het geenszins diegenen vrijpleit, die verantwoordelijk

zijn voor een juiste uitvoering en toetsing van de Awir, is het niet geheel onbegrijpelijk dat ongerijmdheid en verwarring in het systeem van de Awir zijn geslopen.

De reden van bovengenoemde confusie is gelegen in het feit dat de Awir op verschillende regelingen van toepassing is. Er zijn regelingen waarin de aanspraak op een tegemoetkoming mede afhankelijk is gesteld van het vermogen, en anderzijds zijn er regelingen waarin de aanspraak op een tegemoetkoming niet afhankelijk is gesteld van het vermogen.⁴⁰ Bovendien verschilt, tussen de regelingen die een vermogenstoets kennen, de inhoud van die vermogenstoets. Ik zal aan de hand van de Wht, de Wko en de Wzt een en ander verduidelijken.

§ 3.5. De vermogenstoets in andere inkomensafhankelijke regelingen:

Een kinderopvangtoeslag is een inkomensafhankelijke tegemoetkoming. Op de Wko is de Awir dan ook van toepassing.⁴¹ De hoogte van een kinderopvangtoeslag is afhankelijk van de draagkracht.⁴² In de Wko staat *niet* dat onder de draagkracht mede begrepen wordt het vermogen. Ter bepaling van de draagkracht geldt hier dus louter het toetsingsinkomen (= verzamelinkomen).⁴³ Zorgtoeslagen zijn eveneens inkomensafhankelijke tegemoetkomingen. In de Wzt wordt ter bepaling van de draagkracht mede het vermogen in aanmerking genomen.⁴⁴ Er bestaat geen recht op zorgtoeslag indien de grondslag sparen en beleggen meer bedraagt dan een bepaald maximum. Dit maximum is op het moment van schrijven 82.504 euro.⁴⁵ Indien het vermogen groter is dan 106.941 euro (82.504 plus het heffingsvrije vermogen van 24.437 euro) vervalt derhalve het recht op een zorgtoeslag. Zoals gezegd geldt voor de Wht dat het vermogen niet groter mag zijn dan het heffingsvrije vermogen. De vermogenstoets van de Wht is dus gebaseerd op het heffingsvrije vermogen. De MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERK is het met deze laatste constatering eens, want in een brief aan de Tweede Kamer, waarin hij die Kamer informeerde over de verschillende vermogenstoetsen in inkomensafhankelijke regelingen, schrijft hij: "Voor de huurtoeslag geldt een vermogenstoets gebaseerd op de *vermogensvrijstelling* in box 3."⁴⁶ Merkwaardig is dat de minster in diezelfde brief tevens schrijft:

"Bij de bespreking van de vermogenstoetsen is allereerst van belang op te merken dat in iedere regeling die toetst op het verzamelinkomen al rekening wordt gehouden met het inkomen uit vermogen. In het verzamelinkomen wordt het forfaitaire inkomen uit het vermo-

⁴⁰ Zie: art. 7 Awir.

⁴¹ Art. 1.3 lid 2 Wko.

⁴² Art. 1.7 lid 1 sub a Wko.

⁴³ Art. 7 lid 1 Awir.

⁴⁴ Art. 1 lid 2 Wzt.

⁴⁵ Art. 2a lid 1 Wzt.

⁴⁶ *Kamerstukken II* 2011/12, 32 798, 11, p. 3 (Brief minister Sozawe bij introductie vermogenstoets Wzt).

gen in box 3 (4% over het meerdere boven de vrijstelling van €21 000 per belastingplichtige) meegenomen. Wie een grotere draagkracht heeft door een groot inkomen uit vermogen, krijgt dus al minder toeslag of ondersteuning, ook zonder een expliciete vermogenstoets. Dit is de zogenaamde impliciete vermogenstoets. Daarnaast is er de expliciete vermogenstoets die boven de bijtelling van het inkomen uit vermogen uitgaat."⁴⁷

Dit is merkwaardig omdat de minster onderkent dat voor wat betreft de huurtoeslag ieder voordeel uit sparen en beleggen het recht daarop teniet doet. Er kan dus geen sprake van zijn dat dit voordeel uit sparen en beleggen een relevante rol speelt bij het bepalen van het verzamelinkomen, daar immers de hoogte van dit verzamelinkomen dan volstrekt irrelevant is geworden. Het is dus onjuist als de minister schrijft dat (cursief van mijzelf): "in *iedere* regeling die toetst op het verzamelinkomen al rekening wordt gehouden met het inkomen uit vermogen." In tegenstelling tot wat de regering daarover heeft gezegd, is het voor wat betreft de Wht niet zo dat de vermogenstoets 'boven de bijtelling van het inkomen uit vermogen uitgaat'.

Een 'impliciete vermogenstoets' bestaat niet in de Wht. De Wht kent louter een expliciete vermogenstoets: reeds het bestaan van inkomen uit vermogen doet het recht op een huurtoeslag vervallen en de vaststelling van het verzamelinkomen verliest in dat geval iedere relevantie. De Wko kent louter een impliciete vermogenstoets: inkomsten uit vermogen dragen bij aan het verzamelinkomen, niet meer en niet minder. De Wzt kent zowel een impliciete als een expliciete vermogenstoets: tot een bepaalde grens zijn inkomsten uit vermogen relevant voor het verzamelinkomen en boven die grens vervalt het recht op een zorgtoeslag. Dat in de Wko en de Wzt wél impliciet op vermogen wordt getoetst, is te danken aan het feit dat de Wko geen expliciete vermogenstoets kent en dat in de Wzt uitdrukkelijk wordt afgeweken van art. 7 Awir.

Om een en ander inzichtelijker te maken, heb ik in onderstaande tabel opgenomen. De consequenties van de hoogte van het verzamelinkomen, het vermogen, en de invloed van het vermogen op het verzamelinkomen voor de Wko, Wzt en Wht komen daarin naar voren. In de tabel heb ik situaties opgevoerd waarin het verzamelinkomen en de hoogte van het vermogen verschillen. De tabel biedt zodoende een indicatie van hoe de vermogenstoetsen in de afzonderlijke toeslagregelingen werken.⁴⁸

⁴⁷ *Kamerstukken II* 2011/12, 32 798, 11, p. 2 (Brief minister Sozawe bij introductie vermogenstoets Wzt).

⁴⁸ De bedragen in de overzichtstabel zijn ontleend aan proefberekeningen van toeslagen op de website van de Belastingdienst/Toeslagen. Voor het maken van de overzichtstabel ben ik uitgegaan van een fictief personage. Dit personage is 34 jaar oud, werkt 24 uur per week en woont in een huurwoning met een huurprijs van €700 per maand. De kinderopvang (dagopvang) is voor 96 uur per maand à €15 per uur. De proefberekeningen zijn Augustus 2016 door mij gemaakt.

TABEL 3.1.: OVERZICHTSTABEL TOESLAGEN 2016 (alle bedragen in euro's):

Voorbeeldsituatie →	1	2	3	4	5	6
A. Inkomen uit werk en woning (Box-1)	10.000	21.000	25.000	10.000	21.000	10.000
B. Vermogen (Box-3)	0	0	0	25.000	100.000	200.000
C. Heffingsvrij vermogen	24.437	24.437	24.437	24.437	24.437	24.437
D. Grondslag voor sparen en beleggen (B-C)	0	0	0	563	75.563	175.563
E. Voordeel uit sparen en beleggen (0,04 x D)	0	0	0	22	3022	7022
F. Verzamelinkomen (A+E)	10.000	21.000	25.000	10.022	24.022	17.022
Recht Kinderopvangtoeslag?	Ja: 615	Ja: 615	Ja: 600	Ja, 615	Ja, 607	Ja, 615
Recht op Zorgtoeslag?	Ja: 83	Ja: 69	Ja: 24	Ja, 83	Ja, 35	Nee
Recht op Huurtoeslag?	Ja: 338	Ja, 179	Nee	Nee	Nee	Nee

Uit de voorbeelden 1, 2 en 3 blijkt dat het verzamelinkomen een rol speelt zowel bij het bepalen van de hoogte van een toeslag, als bij de vraag of er überhaupt recht bestaat op een huurtoeslag. In voorbeeldsituatie 3 bestaat er geen recht op een huurtoeslag omdat het verzamelinkomen hoger ligt dan het norminkomen van de Wht.

Uit voorbeeld 4 blijkt dat de expliciete vermogenstoets het recht op een huurtoeslag teniet doet: het vermogen is hoger dan het heffingsvrij vermogen.

Uit voorbeeld 5 blijkt duidelijk de werking van de impliciete vermogenstoetsen van de Wzt en de Wko. Het toont de invloed van vermogen op de hoogte van het verzamelinkomen aan. In vergelijking met voorbeeld 2, is het verzamelinkomen vanwege het voordeel uit sparen en beleggen gestegen met € 3022, hetgeen de hoogte van de zorgtoeslag en de kinderopvangtoeslag verlaagt.

Voorbeeld 6 toont de expliciete vermogenstoets in de Wzt aan. Ondanks dat het verzamelinkomen lager ligt dan in voorbeeld 5, vervalt het recht op de zorgtoeslag.

HFD. 4. WAAROM VERMOGENSTOETS?

§ 4.1. Inleiding:

De wetgever is duidelijk over het waarom van de vermogenstoets in de Awir. Volgens de MvT bij de Awir is “de gedachte achter de vermogenstoets dat vermogen extra draagkracht geeft.”⁴⁹ In gelijke zin de MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERK bij de introductie van een vermogenstoets in de Wzt: “Voor een vermogenstoets spreekt het feit dat de aanwezigheid van een groter vermogen een grotere draagkracht en daarmee een kleinere behoefte aan inkomensondersteuning impliceert.”⁵⁰

Minder duidelijk is echter op welke grond wordt aangenomen dat vermogen tot extra draagkracht leidt. De gedachte dat vermogen extra draagkracht geeft roept bijvoorbeeld de vraag op wat verstaan moet worden onder ‘draagkracht’. Voorts is het interessant om te bekijken op welke wijze vermogen draagkracht verhogend zou werken. De Awir noch de afzonderlijke inkomensafhankelijke regelingen bieden een nadere uitleg omtrent deze vraagstukken. Om die vragen te kunnen beantwoorden moet dan ook gekeken worden naar de achtergronden en gedachten bij het fiscale recht – waar het adagium geldt dat ‘de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen’- en wel specifiek naar de achtergronden bij de vermogensheffing. Daarbij is tevens van belang of nu het vermogen zelf belast wordt (vermogensbelasting) dan wel de inkomsten uit vermogen (vermogensrendementsheffing). Dit in verband met het feit dat in de verschillende inkomensafhankelijke regelingen ofwel het hebben van vermogen zelf reeds het recht op een tegemoetkoming teniet doet (expliciete vermogenstoets) dan wel de inkomsten uit vermogen meetellen voor het recht op een tegemoetkoming (impliciete vermogenstoets).

In dit hoofdstuk zal ik de achtergronden bij het belasten van (inkomsten uit) vermogen onderzoeken. In paragraaf 4.2 worden de opvattingen in de literatuur omtrent de vermogens(rendements)heffing en het draagkrachtbeginsel behandeld. In paragraaf 4.3 wordt de vraag beantwoord of het vermogen als zodanig dan wel de inkomsten daaruit belast worden. In paragraaf 4.4 kom ik tot mijn conclusies omtrent het verband tussen draagkracht en vermogen.

⁴⁹ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 764, 3, p. 40 (MvT Awir).

⁵⁰ *Kamerstukken II* 2011/12, 32 798, 11, p. 1 (Brief minister Sozawe bij introductie vermogenstoets Wzt).

§ 4.2. Opvattingen in de literatuur over het belasten van (inkomsten uit) vermogen:

Tot 2001 gold in Nederland de Wet op de vermogensbelasting 1964. Omdat deze belasting vrij gemakkelijk te ontlopen was, is gekozen voor een vermogensrendementsheffing.⁵¹ De vermogensrendementsheffing is sinds 2001 opgenomen in de Wet IB 2001. Bedraagt het vermogen meer dan het heffingsvrije vermogen, dan veronderstelt de wet een forfaitair rendement van 4% hierover, en belast dit tegen 30%. Is hier nu sprake van een vermogensbelasting of van een belasting naar inkomsten uit vermogen? De vraag blijkt niet zo eenvoudig beantwoord te kunnen worden, daar het van de definitie afhangt die men toekent aan het begrip ‘vermogensbelasting’. De regering heeft bij de introductie van vermogensrendementsheffing stellig ontkend dat er sprake zou zijn van een belasting naar het vermogen. De regering zag “in de vermogensrendementsheffing geen nieuwe vermogensbelasting. [...] De heffing is onderdeel van de inkomstenbelasting 2001 en wordt niet geheven over het vermogen maar over de zogenoemde rendementsgrondslag.”⁵²

VAN SOEST meent echter dat een vermogensbelasting zowel benaderd kan worden “als een belasting van het vermogen zelf, maar ook als een belasting van de inkomsten uit vermogen.”⁵³ VAN SOEST stelt vervolgens dat het draagkrachtbeginsel één van de grondbeginselen van ons belastingstelsel is. Het draagkrachtbeginsel heeft, volgens VAN SOEST, “dan in ieder geval deze betekenis, dat bij een gelijke draagkracht [...] een gelijk bedrag aan belasting behoort te worden geheven en dat bij een hogere draagkracht [...] meer belasting behoort te worden geheven dan bij een lagere.”⁵⁴ VAN SOEST onderkent dat vermogen kan worden besteed ter bevrediging van behoeften. Toch keert hij zich tegen een vermogensbelasting op die enkele grond. Dit zou namelijk het gevaar in zich dragen van een dubbele belastingheffing: het nogmaals belasten van middelen die bespaard worden.⁵⁵ Echter bezit vermogen volgens VAN SOEST speciale eigenschappen: “Het vormt een reserve voor uitgaven waarvan de noodzaak of de wenselijkheid plotseling, op niet vrij bepaalde tijdstippen, ontstaat (ziekte e.d.). Het biedt de mogelijkheid om bepaalde activiteiten te entameren, die zonder vermogen niet of minder goed bereikbaar zijn, met name het drijven van een zelfstandige onderneming. Het kan nagelaten worden. Het levert inkomsten op, die zullen blijven vloeien ook als de arbeidsinkomsten van de gerechtigde wegvallen (ziekte, werkeloosheid).” Deze eigenschappen rechtvaardigen volgens VAN SOEST een matige belasting van het vermogen zelf. VAN SOEST schrijft voorts dat wie inkomsten uit vermogen trekt, “[...] bevoorrecht [is] boven wie een

⁵¹ *Kamerstukken II* 1998/99, 26 727, 3, p. 6 (MvT Wet IB 2001).

⁵² *Kamerstukken II* 1998/99, 26 727, nr. 7, p. 29 (Wet IB 2001 NV).

⁵³ Van Soest 1967, p. 319.

⁵⁴ Van Soest 1967, p. 320.

⁵⁵ Van Soest 1967, p. 320 – 321.

gelijk bedrag aan inkomsten in het zweet zijns aanschijns moet verdienen.”⁵⁶ Uit het voorgaande trekt VAN SOEST de conclusie dat de dragende gronden van de vermogensbelasting zijn dat “vermogen behoeftenbevrediging van bijzondere aard mogelijk maakt en dat het inkomsten met een gering verkrijgingsbezwaar oplevert.”⁵⁷

DE LANGEN noemt het draagkracht beginsel “het eerste grondbeginsel”, welk uitdrukking geeft “aan het streven naar een gelijke druk op de individuen in verhouding tot de omvang van de behoeftenbevrediging, die voor ieder bereikbaar is; daarbij blijft de behoeftenbevrediging welke dient tot het noodzakelijke levensonderhoud buiten aanmerking. Het kan aldus geformuleerd worden: Belasting mag worden geheven in de ethisch meest bevredigende relatie tot de omvang van de bereikbare, individuele, niet voor het levensonderhoud noodzakelijke behoeftenbevrediging. [...] Het eerste onderbeginsel luidt: hetgeen benodigd is voor de behoeftenbevrediging, welke noodzakelijk is voor levensonderhoud, verschaft geen draagkracht; daarom wordt hiervan geen belasting gegeven.”⁵⁸ En: “De definitie van draagkracht als de omvang van de bereikbare, individuele, niet noodzakelijke behoeftenbevrediging, omvat naast het inkomen, de stroom, ook het vermogen, het meer. [...] vermogen is een van de factoren, welke de draagkracht bepalen, omdat het voor behoeftenbevrediging besteed kan worden.”⁵⁹ DE LANGEN omschrijft draagkracht als: “de omvang van de individuele, niet voor het levensonderhoud noodzakelijke, bereikbare behoeftenbevrediging.”⁶⁰ VAN SOEST heeft deze definitie overgenomen en schrijft: “Het vage begrip ‘draagkracht’ kan enigszins geconcretiseerd worden door de omschrijving: draagkracht is de omvang van de bereikbare, individuele, niet voor het levensonderhoud noodzakelijke behoeftenbevrediging.”⁶¹ Hoewel DE LANGEN het beginsel van de ‘bevoorrechte verkrijging’ als één der rechtsgronden noemt voor het heffen van belastingen, gaat dit zijns inziens niet op voor de vermogensbelasting. DE LANGEN is het op dit punt dus oneens met VAN SOEST, de laatste schreef immers dat de bevoorrechte verkrijging van inkomsten uit vermogen een matige belasting kan rechtvaardigen. Volgens DE LANGEN bestaat er geen grond “om de verdienstelijkheid van de spaarprestatie in beginsel lager te stellen dan die van de arbeidsprestatie. En de opbrengst, welke aan de spaarprestatie is te danken, kan [DE LANGEN] niet zonder meer zien als een bevoorrechte verkrijging, welke een speciale last rechtvaardigt.”⁶²

⁵⁶ Van Soest 1967, p. 322.

⁵⁷ Van Soest 1967, p. 323.

⁵⁸ De Langen 1954, p. 43-44.

⁵⁹ De Langen 1954, p. 119-120.

⁶⁰ De Langen 1954, p. 142.

⁶¹ Van Soest 1967, p. 320.

⁶² De Langen 1954, p. 174.

Volgens NIESSEN is het draagkrachtbeginsel de fiscale uitwerking van het gelijkheidsbeginsel: “Burgers dienen gelijk te worden behandeld, maar evenzeer ongelijk naar de mate waarin zij ongelijk zijn.”⁶³ Hij omschrijft ‘draagkracht’ als de “mate waarin [iemand geacht kan worden] in staat te zijn tot het dragen van lasten.”⁶⁴ NIESSEN stelt voorts dat de rechtsgrond voor een vermogensbelasting wordt gevonden “in het feit dat het bezit van vermogen geacht wordt een zelfstandige factor van draagkracht te zijn. [...] [Dit omdat] vermogen een bestedingsreserve vormt, die de bezitter een [...] voorsprong geeft ten opzichte van degene die niet over vermogen beschikt.”⁶⁵ Naar positief recht heeft de huidige vermogensrendementsheffing in de optiek van NIESSEN te gelden als een heffing naar inkomsten. Echter neemt dit volgens hem “niet weg dat de heffing naar zijn financiële resultaat als een vermogensheffing kan worden opgevat.”⁶⁶

NEDERSTIGT omschrijft het draagkrachtbeginsel als volgt: “[...] ieder zal ten behoeve van de overheidsfinanciën voor een evenredig deel afstand moeten doen van zijn mogelijkheden tot behoeftenbevrediging, voor zover die de voorziening in noodzakelijk levensonderhoud te boven gaat.”⁶⁷ VAN EIJCK over vermogen en draagkracht: “In vermogen schuilt de capaciteit om inkomen te genereren, waarmee behoeften kunnen worden bevredigd. Vermogen impliceert ook een bestedingsreserve. Aanwezigheid van vermogen vermindert de kwetsbaarheid en verlengt de weerstandperiode in tijden dat het minder gaat zowel in financiële als in maatschappelijke zin. Daarom is het noodzakelijk in de welstand- en draagkrachtpositiebepaling deze economische variabele nadrukkelijk mee te wegen.”⁶⁸ Volgens DUSARDUIJN is een belangrijk motief voor vermogensheffing “de veronderstelling dat een vermogensbezitter een aanmerkelijke voorsprong heeft op een minder fortuinlijk persoon.” DUSARDUIJN vervolgt: “Vermogen wordt gezien als een zelfstandige bron van draagkracht: niet alleen als bestedingsreserve, maar ook als productiefactor voor nieuw vermogen.”⁶⁹ Ook DUSARDUIJN is van mening dat de vermogensrendementsheffing zich op het vermogen zelf richt.⁷⁰

Volgens GEPPAART kan de wetgever, indien hij aan vermogen fiscale rechtsgevolgen wenst te verbinden, kiezen uit twee stelsels. Ofwel het vermogen als zodanig wordt belast, waarbij er van wordt uitgegaan dat vermogen “een zelfstandig element van draagkracht vormt.” Ofwel men kiest ervoor de opbrengst van het vermogen tot uitgangspunt te nemen, waarbij

⁶³ Niessen 2010, p. 72.

⁶⁴ Niessen 2010, p. 58.

⁶⁵ Niessen 2010, p. 379.

⁶⁶ PHR 04 Februari 2016, ECLI:NL:PHR:2016:41, p. 29-30.

⁶⁷ Nederstigt 1967, p. 261.

⁶⁸ Van Eijck 2005, p. 45.

⁶⁹ Dusarduijn 2010, p. 2.

⁷⁰ Dusarduijn 2010, p. 13.

ervan wordt uitgegaan “dat vermogen de eigenschap heeft inkomen te doen ontstaan.”⁷¹ Overigens moeten volgens GEPPAART de rechtvaardigingsgronden voor vermogensheffing onderscheiden worden van de technieken: “Zo is denkbaar dat een wetgever die het bezit van vermogen als een rechtvaardigingsgrond ziet, in de technische uitwerking de opbrengsten van het vermogen tot voorwerp van belasting kiest. En eveneens volgt uit de omstandigheid dat het vermogen als zodanig als voorwerp van belasting is aangewezen nog niet, dat de wetgever de heffing van de vermogensbelasting niet mede gerechtvaardigd acht door de betekenis die het vermogen heeft voor de vorming van inkomen.”⁷²

In de literatuur wordt als grond voor het belasten van vermogen ook wel genoemd de herverdelende functie. DE LANGEN noemt dit het ‘welvaartsbeginsel’ en tekent aan dat dit het gevaar in zich draagt dat “de lust tot instandhouding van [...] vermogen en sparen vergaat.”⁷³ Evenzo VAN SOEST: “De wens om de spaarneiging niet ongunstig te beïnvloeden oefent dus bij de bepaling van het [belastingtarief] zijn invloed uit.” En: “De vermogensbelasting zou intussen wel gebruikt kunnen worden met een verder gaand doel: vermogensvernietiging bij de burger ter betaling van de vermogensbelasting kan immers leiden tot vermogensvorming bij de overheid en ook tot uitgaven bij de overheid die de vermogensvorming bij andere burgers of verhoogde consumptie mogelijk maken.”⁷⁴ Volgens NEDERSTIGT brengt belastingheffing naar draagkracht reeds in beginsel met zich mee een herverdeling van de inkomens.⁷⁵ Volgens WIJTVLIET kan een vermogensbelasting niet bijdragen aan het verminderen van financiële ongelijkheid, zolang inkomsten uit vermogen niet adequaat worden belast door de inkomstenbelasting, daar immers vermogensvorming ongelijkheid juist aanjaagt.⁷⁶

§ 4.3. Vermogensbelasting of vermogensrendementsheffing?:

De vraag of er bij vermogensrendementsheffing sprake is van een vermogensbelasting of van een belasting naar inkomsten uit vermogen, zou ik als volgt willen beantwoorden. Mijns inziens is er sprake van een belasting naar vermogen, daar immers het rendement forfaitair (fictief) is en ‘de facto’ steeds een belasting van 1,2 % wordt geheven over het vermogen. Aldus overigens ook VAN SOEST, die schrijft: “Dat de huidige vermogensbelasting ertoe zou strekken om de *inkomsten* uit vermogen te treffen, kan ook daarmee bestreden worden, dat zij berekend wordt naar de maatstaf van het vermogen zelf en dus geen rekening houdt met de werkelijke inkomsten die het vermogen al dan niet oplevert.”⁷⁷ Evenzo BOER & VORDING:

⁷¹ Geppaart 1995, p. 3-4.

⁷² Geppaart 1995, p. 25.

⁷³ De Langen 1958, p. 254.

⁷⁴ Van Soest 1967, p. 325.

⁷⁵ Nederstigt 1967, p. 262.

⁷⁶ Wijtvliet 2014, p. 9.

⁷⁷ Van Soest 1967, p. 323.

Feitelijk gaat het om een belasting van 1,2% (4% x 30%) van het nettovermogen, voor zover het heffingsvrije vermogen wordt overschreden.⁷⁸ Evenzo STEVENS: “De combinatie van het forfaitpercentage van 4% met een proportioneel tarief van 30% impliceert een belastingheffing van 1,2% over het gemiddeld netto vermogen [..].” STEVENS vervolgt: Dat roept associaties op met de tot 1 Januari 2001 [..] geheven vermogensbelasting. De vermogensbelasting steunde op twee rechtsgronden: de eerste was dat vermogen als zodanig, vanwege de bestedingsreserve die daarin besloten ligt, extra draagkracht oplevert; de tweede rechtvaardigingsgrond sluit aan bij de visie dat vermogen gefundeerd inkomen is en om die reden extra draagkracht oplevert.”⁷⁹

§ 4.4. Draagkracht en vermogen:

In de literatuur worden verschillende gronden genoemd voor het belasten van vermogen. De voornaamste grond is dat vermogen verondersteld wordt tot extra draagkracht te leiden. Dit omdat vermogen aangewend kan worden (‘bestedingsreserve’) om in de behoeftenbevrediging te voorzien, dan wel dat vermogen een redelijk zekere stroom van inkomsten genereert (‘gefundeerd inkomen’) waarmee behoeften kunnen worden bevredigd. Gronden die voorts genoemd worden zijn onder andere dat de herverdelende functie van een vermogensbelasting en het beginsel van de bevoorrechte verkrijging. Er bestaat geen eenduidige omschrijving van het begrip ‘draagkracht’. Ten behoeve van de werkbaarheid is een omschrijving echter wel gewenst. De meest gangbare definitie is: “het inkomen boven het bedrag dat minimaal nodig is om te voorzien in de meest elementaire levensbehoeften.”⁸⁰ Ik wil deze definitie preciseren door aan te sluiten bij de, door mij in paragraaf 4.2. aangehaalde, gezaghebbende auteurs DE LANGEN en VAN SOEST. Draagkracht wordt door mij dientengevolge omschreven als: de omvang van de middelen waarover beschikt kan worden om in de, niet voor het levensonderhoud noodzakelijke, behoeftenbevrediging te voorzien.

⁷⁸ Boer & Vording 2015, p. 3.

⁷⁹ Stevens 2001, p. 781-782.

⁸⁰ Van Schie e.a. 2013, p. 20.

HFD.5. VERMOGENSTOETS EN DRAAGKRACHT IN INKOMENSAFHANKELIJKE REGELINGEN.

§ 5.1. Inleiding:

Zoals reeds genoemd gaat het voor wat betreft de gronden voor het belasten van vermogen voornamelijk om de gedachte dat vermogen extra draagkracht geeft. De rechtsgronden waarop deze gedachte steunt zijn dat vermogen als zodanig, omdat het aangewend kan worden, extra draagkracht oplevert, en/of dat vermogen inkomsten genereert en deswege de draagkracht verhoogt. De in de literatuur genoemde herverdelende functie als achtergrond bij de vermogensbelasting ziet niet op een verhoging van de draagkracht en moet derhalve, in het kader van mijn onderzoek, buiten beschouwing blijven. Het beginsel van de bevoorrechte verkrijging ziet ook niet op draagkracht ‘an sich’, maar kan wel een reden zijn het hebben van vermogen zwaarder te wegen dan andere draagkracht verhogende inkomensbestanddelen. Dit aspect kan van belang zijn, daar immers in de Wht louter een expliciete vermogenstoets is opgenomen, welke het recht op een huurtoeslag doet vervallen, ongeacht de hoogte van het toetsingsinkomen. Feit is derhalve dat de wetgever aan vermogen in box-3, of althans aan inkomsten daaruit, geheel andere consequenties verbindt dan aan overige inkomsten. Dit doet vermoeden dat het hebben van vermogen in box-3, of inkomsten daaruit, kennelijk iets is dat een andere behandeling rechtvaardigt.

Ik heb reeds beschreven hoe, vanuit een positiefrechtelijk gezichtspunt, vermogen in de afzonderlijke toeslagregelingen getoetst wordt. Echter wil ik nu die vermogenstoetsen in verband brengen met de *gedachten* achter het belasten van (inkomsten uit) vermogen. Ook in de door mij behandelde inkomensafhankelijke regelingen - de Wko, de Wzt en de Wht - gaat het namelijk om de gedachte dat vermogen extra draagkracht geeft.

§ 5.2. Draagkracht en de gedachte achter de vermogenstoets in de Wko:

In de Wko staat dat de hoogte van de kinderopvangtoeslag afhankelijk is van de draagkracht.⁸¹ Uit de Awir blijkt vervolgens dat ter bepaling van de draagkracht het toetsingsinkomen in aanmerking wordt genomen.⁸² Zoals ik reeds in paragraaf 3.2. heb beschreven, is het toetsingsinkomen gelijk aan het verzamelinkomen.⁸³ Onder draagkracht wordt in de Wko dus verstaan: de hoogte van het verzamelinkomen. Vermogensbestanddelen dragen alleen bij tot het bepalen van de draagkracht, voor zover zij het verzamelinkomen doen verhogen. Dit betekent dat in de Wko louter een impliciete vermogenstoets geldt. De aanwendbaarheid van vermogensbestanddelen, speelt geen rol in de Wko. Voor wat betreft de

⁸¹ Art. 1.7 lid 1 sub a Wko.

⁸² Art. 7 lid 1 Awir.

⁸³ De situatie waarin geen aangifte inkomstenbelasting wordt gedaan niet meegerekend.

kinderopvangtoeslag, ziet de gedachte dat vermogen extra draagkracht geeft dus louter op de inkomsten die vermogen verondersteld wordt op te leveren. De gedachte achter de vermogenstoets in de Wko sluit derhalve aan bij de visie dat vermogen gefundeerde inkomsten oplevert.

§ 5.3. Draagkracht en de gedachte achter de vermogenstoets in de Wzt:

Ingevolge art. 1 lid 2 Wzt is de hoogte van de zorgtoeslag afhankelijk van de draagkracht op basis van het inkomen en het vermogen. Onder draagkracht in de Wzt wordt dus niet louter verstaan de hoogte van het verzamelinkomen, doch tevens de omvang van het vermogen als zodanig. In de Wzt geldt zowel een impliciete als een expliciete vermogenstoets. In concreto betekent dit dat een vermogen tot €106.941 voor het recht op een zorgtoeslag slechts een rol speelt omdat dit geacht wordt inkomsten te genereren. De gedachte dat vermogen extra draagkracht geeft ziet tot een vermogen van €106.941 dus op de veronderstelling dat vermogen inkomsten genereert. Een vermogen dat daarboven ligt geeft in de ogen van de wetgever kennelijk een dermate grote bestedingsreserve, dat een zorgtoeslag niet toegekend hoeft te worden. De gedachte achter de vermogenstoets in de Wzt is dus tweërlei van aard: ten eerste is er de gedachte dat vermogen inkomen oplevert, en ten tweede de gedachte dat in het vermogen een bestedingsreserve besloten ligt.

§ 5.4. Draagkracht en de gedachte achter de vermogenstoets in de Wht:

Volgens art. 7 lid 1 van de Wht is het recht op en de hoogte van de huurtoeslag afhankelijk van de draagkracht, waaronder begrepen het vermogen. Ingevolge art. 7 lid 1 Awir wordt ter bepaling van de draagkracht het toetsingsinkomen (verzamelinkomen) in aanmerking genomen. Er staat in art. 7 lid 3 Awir, gelezen in samenhang met art. 7 lid 1 Wht, voorts dat een voordeel uit sparen en beleggen het recht op een huurtoeslag teniet doet. Echter: in de Awir staat niet dat onder draagkracht mede begrepen wordt het vermogen als zodanig. Dit is mijns inziens een omissie. Indien onder draagkracht alleen begrepen wordt het verzamelinkomen, inclusief het voordeel uit sparen en beleggen, dan valt niet in te zien dat bij een hogere draagkracht wél een recht op huurtoeslag kan bestaan, en bij een evident lagere draagkracht niet. Ik acht deze kwestie van dermate groot belang, dat ik hierna een deel van mijn overzichtstabel herhaal.

Tabel 5.1.: Geen recht op huurtoeslag, ondanks lager verzamelinkomen:

Voorbeeldsituatie	1	2
A. Inkomen uit werk en woning (Box-1)	21.000	10.000
B. Vermogen (Box-3)	0	25.000
C. Heffingsvrij vermogen	24.437	24.437
D. Grondslag voor sparen en beleggen (B-C)	0	563
E. Voordeel uit sparen en beleggen ($0,04 \times D$)	0	22
F. Verzamelinkomen (A+E)	21.000	10.022
Recht op Huurtoeslag?	Ja, 179	Nee

In situatie 1 bedraagt het verzamelinkomen (waarmee de draagkracht ingevolge art. 7 lid 1 Awir bepaald wordt) €21.000 en heeft men recht op een huurtoeslag. In situatie 2 is het verzamelinkomen meer dan gehalveerd doch bestaat geen recht op een huurtoeslag.

In weerwil van de systematiek en tekst van de Awir, waar het voordeel uit sparen en beleggen (de inkomsten uit vermogen) het recht op een huurtoeslag doet vervallen, gaat het in werkelijkheid om het vermogen als zodanig dat geacht wordt de draagkracht te verhogen. Mijns inziens kan niet anders geconcludeerd worden dan dat onder draagkracht in de Wht wordt verstaan: *het verzamelinkomen en de omvang van het box-3 vermogen als zodanig*.

In de Wht geldt alleen een expliciete vermogenstoets. Het simpele feit dat een vermogen groter is dan het heffingsvrij vermogen, impliceert kennelijk dat de draagkracht dermate verhoogd is, dat de overheid niet hoeft bij te dragen in de kosten voor huisvesting. De gedachte achter de vermogenstoets van de huurtoeslagen is dan ook dat vermogen als zodanig een bestedingsreserve oplevert waarmee in de huisvestingskosten zelfstandig voorzien kan worden.

Een ander gezichtspunt zou kunnen zijn, dat het voor wat betreft de toekenning van een huurtoeslag wel degelijk gaat om de inkomsten uit vermogen, en niet om het vermogen als zodanig. Immers: positief rechtelijk gaat het er om over er sprake is van een voordeel uit sparen en beleggen, en niet om de hoogte van het vermogen als zodanig. Echter: reeds een voordeel uit sparen en beleggen van €1 is voldoende om het recht op een huurtoeslag te doen vervallen. Zelfs vanuit de optiek van de ‘bevoorrechte verkrijging’ is dit een ongehoorde belasting, of zo men zou kunnen zeggen: bestraffing, van het hebben van inkomsten uit vermogen. Bovendien kan - in weerwil van hetgeen de wetgever daarover mag hebben opgemerkt - niet ontkend worden dat het, bij de beoordeling of een recht op huurtoeslag bestaat, feitelijk steeds gaat om de grootte van het vermogen. Immers: een vermogen in box-

3 boven het heffingsvrije vermogen betekent fiscaal gezien altijd dat er een voordeel uit sparen en beleggen is, ongeacht of dat vermogen daadwerkelijk inkomsten oplevert. Dat vermogen in box-3 fiscaal gezien een voordeel oplevert, doch dat dit voordeel niet daadwerkelijk hoeft te bestaan, houdt verband met de zogenoemde ‘forfaitaire vermogensrendementsheffing’, hierop zal ik in het navolgende hoofdstuk zal ingaan. Voor ik dat doe, wil ik echter ten aanzien van de expliciete vermogenstoets nog een en ander opmerken.

§ 5.5. De expliciete vermogenstoets in de Wzt en de Wht:

Onverminderd hetgeen ik hiervoor heb geschreven over de gedachten achter de vermogensstoets, en de wijze waarop de draagkracht in de verschillende regelingen wordt bepaald, blijft overeind dat het voor wat betreft de expliciete vermogenstoets steeds gaat om een voordeel uit sparen en beleggen. Wat ik daarmee wil zeggen is dat inkomsten uit vermogen uit boxen 1 en 2 van de inkomstenbelasting alleen meetellen ter bepaling van het verzamelinkomen. Voor de vermogensbestanddelen in die boxen geldt dus steeds een impliciete vermogensstoets. Voor de inkomsten uit box-3 vermogen geldt echter iets anders. In de Wht dragen inkomsten uit boxen 1 en 2 bij aan de hoogte van het verzamelinkomen, doch inkomsten uit box-3 doen het recht op een huurtoeslag plotsklaps vervallen. De expliciete vermogenstoets geldt dus alleen voor box-3 vermogen. In de Wzt geldt evengoed een expliciete vermogensstoets, echter hier is een groter box-3 vermogen toegestaan. Waarom geldt voor box-3 vermogen een speciaal regiem?

Hetgeen gezegd is ten tijde van de introductie van de vermogenstoets in de Wzt, kan hopelijk enig licht werpen op bovenstaande kwestie. In de Wzt is bij Wet van 5 April 2012 een vermogenstoets geïntroduceerd.⁸⁴ Opmerkelijk is de reactie van de fractie van de SP, bij de behandeling van het voorstel tot de introductie van de vermogenstoets in de Wzt in de Eerste Kamer. De fractie is voor een vermogenstoets, maar tegen de wijze waarop deze gestalte zal krijgen, want volgens de SP is "wat een vermogenstoets heet te zijn, is in feite een toets op uitsluitend box-3-vermogen. [...] Daarmee discrimineert het wetsvoorstel tussen vormen van vermogen. Het wetsvoorstel treft nu vooral huurders. Mensen die met hun spaargeld boven de toetsgrens de woninghypothek aflossen, vallen immers buiten deze zogenaamde vermogenstoets. Hetzelfde geldt voor spaarders boven de toetsgrens die een, eventueel aanvullende, pensioenverzekering afsluiten. Daarmee introduceert het wetsvoorstel willekeur. [...] Het is triest dat met het bezuinigingsoogmerk van de minister de rechtvaardigheid het kenmerk moet afleggen. In de aanvullende nadere memorie van antwoord verdedigt de minister

⁸⁴ 'Wet van 5 april 2012 tot wijziging van de Wet op de zorgtoeslag, in verband met de introductie van een vermogenstoets', *Stb.* 2012, 204.

zich door te wijzen op de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. Inderdaad, deze wet introduceerde dezelfde discriminatie. [...] Mijn fractie is voorstander van een waarlijke vermogenstoets, maar vanwege de genoemde willekeur stemt mijn fractie tegen dit wetsvoorstel.”⁸⁵

Als reactie op deze kritiek van de SP schrijft de regering: “De regering is van oordeel dat de zorgtoeslag bedoeld is voor mensen die deze ook daadwerkelijk nodig hebben. Het resultaat van de afweging van het kabinet is dat rekening gehouden kan worden met het vrij besteedbaar inkomen en vrij besteedbaar vermogen. Het vermogen dat in een eigen woning zit opgesloten (box 1 vermogen) evenals de vermogens waar een pensioenclaim op rust (valt niet onder box 1 en box 3) kunnen niet vrij besteed worden. Indien over dit vermogen wel de vrije beschikking komt, bijvoorbeeld bij de verkoop van een huis of de afkoop van pensioenrechten, behoort dit wel tot het box 3 vermogen en dan valt het ook direct onder de grondslag voor de vermogenstoets. [...] Indien de Eerste Kamer met het onderhavige voorstel van wet instemt gaan de beide vermogenstoetsen in op 1 januari 2013. Er zijn dan drie toeslagen met een vermogenstoets. Voor de zorgtoeslag, het kindgebonden budget en de huurtoeslag. De eerste twee hebben dezelfde grens, maar de derde niet. De huurtoeslag kent al sinds jaren een vermogenstoets. Deze vermogenstoets is veel lager dan voor de zorgtoeslag wordt voorgesteld. De reden hiervoor is dat de huurtoeslag bedoeld is voor de allerlaagste inkomens. De zorgtoeslag en ook het kindgebonden budget zijn bedoeld voor lage- en middeninkomens. Daarom is gekozen voor een hogere grens om te voorkomen dat te veel huishoudens met niet al te hoge vermogens hierdoor getroffen worden.”⁸⁶

En: “Vermogen is het verschil tussen bezittingen en schulden. Dat neemt niet weg dat om uiteenlopende redenen niet alle bezittingen en schulden fiscaal op dezelfde manier behandeld worden. Vermogen wordt op verschillende manieren aangehouden en zal niet altijd onderworpen zijn aan belastingheffing in box 3. Voor zover vermogen niet in box 3 valt behoort het ook niet tot de grondslag voor de vermogenstoets in de zorgtoeslag. [...] De wijze waarop burgers aan vermogensvorming doen staat hen vrij. Dat betekent echter niet, dat alle vermogens fiscaal op dezelfde manier behandeld worden. Zo wordt vermogen dat in een onderneming of een eigen woning is geïnvesteerd fiscaal beschouwd als vermogen dat noodzakelijk is om inkomen te verwerven c.q. in een woonbehoefte te voorzien. In de vermogenstoets voor het kindgebonden budget en de zorgtoeslag is – net als dit al gebeurt in de huurtoeslag – aangesloten bij de manier waarop vermogens fiscaal behandeld worden. [...] De wetgever heeft besloten het vermogen in bijvoorbeeld een eigen huis of een pensioenvoorziening anders te behandelen dan bijvoorbeeld het vermogen op een spaarrekening of belegd in effec-

⁸⁵ *Handelingen I* 2011/12, 25, item 2, p.3.

⁸⁶ *Kamerstukken I* 2011/12, 33 024, B, p. 1.

ten. Daar waren en zijn vanuit een oogpunt van fiscaliteit en draagkracht goede redenen voor. Overigens is bij de totstandkoming van onderhavig wetsvoorstel de vigerende inrichting van het fiscale stelsel geen discussiepunt maar uitgangspunt geweest. Aangesloten is bij de reeds bestaande vermogenstoets in de Awir, zoals die momenteel wordt toegepast in de huurtoeslag en vanaf volgend jaar in het kindgebonden budget. Vermogen in box 3 is onderworpen aan de vermogensrendementsheffing en min of meer vrij beschikbaar. Vermogen dat min of meer liquide is of eenvoudig liquide kan worden gemaakt kan naar mijn mening worden ingezet om de zorgpremie mee te betalen.”⁸⁷

Uit hetgeen de regering heeft opgemerkt ten aanzien van de vermogenstoetsen kan gedestilleerd worden dat de reden om box-3 vermogen te onderwerpen aan een expliciete vermogenstoets, is geweest de gedachte dat box-3 vermogen ‘min of meer’ aanwendbaar is. Dat wil zeggen: dat over box-3 vermogen gemakkelijker beschikt kan worden dan vermogensbestanddelen in de andere boxen. Deze conclusie is van groot belang voor mijn onderzoek. Want zoals ik in hoofdstuk 6 zal beschrijven, kan niet altijd over box-3 beschikt worden.

⁸⁷ *Kamerstukken I* 2011/12, 33 024, F, p.6.

HFD.6. DE FORFAITAIRE VERMOGENSRENDEMENTSHEFFING.

§ 6.1. Inleiding:

De vermogensrendementsheffing is sinds 2001 opgenomen in de Wet IB 2001. Bedraagt het vermogen meer dan het heffingsvrije vermogen, dan veronderstelt de wet een forfaitair rendement van 4% hierover.⁸⁸ Voor de vermogenstoets van de Awir is aansluiting gezocht bij het box-3 vermogen. De Awir gaat, evenals de Wet IB 2001, diensgevolge uit van een forfaitair rendement over vermogen. De reden dat de Awir uitgaat van een forfaitair rendement ligt in efficiëntie overwegingen.⁸⁹ De forfaitaire vermogensrendementsheffing is aan maatschappelijke discussie onderhevig. Dit is interessant voor mijn onderzoek, daar de knelpunten in de forfaitaire vermogensrendementsheffing evengoed voelbaar zijn in de (toepassing daarvan op de) Awir. De voornaamste grond voor de onvrede over de forfaitaire heffing ligt in het gegeven dat de feitelijke, of zo men wil: daadwerkelijke of ‘de facto’, opbrengsten over vermogen meermaals veel lager liggen dan de veronderstelde 4%. Ook is het mogelijk dat geen opbrengsten behaald worden of zelfs verlies geleden wordt. Met andere woorden: de wetgever veronderstelt een opbrengst die er soms helemaal niet is.

§ 6.2. Maatschappelijke onvrede over de forfaitaire vermogensrendementsheffing:

Volgens NIESSEN is de forfaitaire vermogensrendementsheffing niet alleen aan discussie onderhevig, doch bestaat er zelfs maatschappelijke onvrede over. Deze heeft hem er toe gebracht, in zijn functie als Advocaat-Generaal bij de Hoge Raad, om box-3 tegen het licht te houden.⁹⁰ Overigens is door de STAATSECRETARIS VAN FINANCIEN onderkend dat de vermogensrendementsheffing voor veel spaarders “een bron van gevoelens van onrechtvaardigheid” is.⁹¹ En: “[...] rechtvaardigheid gaat niet alleen over de inkomensverdeling, maar ook over de legitimiteit van individuele fiscale instrumenten. Hoe verdedigbaar op papier ook, sommige instrumenten ontmoeten weinig begrip onder belastingbetalers. Zo geeft de huidige vermogensrendementsheffing, waarmee spaargeld in box 3 wordt belast, veel Nederlanders het gevoel belasting af te dragen over een opbrengst die er nooit is geweest.”⁹²

In zijn conclusie betoogt NIESSEN, dat de economische grondslag van de vermogensrendementsheffing ligt in de jaren '90 van de vorige eeuw. De economische, maar ook politieke, situatie was indertijd zodanig, dat optimisme hoogtij vierde. Zelfs werd, in positieve zin, gesproken van het ‘einde der geschiedenis’, waarbij NIESSEN verwijst naar het beroemde

⁸⁸ Art. 5.2. Wet IB 2001.

⁸⁹ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 764, 3, p. 40 (MvT Awir).

⁹⁰ PHR 04 Februari 2016, ECLI:NL:PHR:2016:41.

⁹¹ *Kamerstukken II* 2014/15, 32 140, 5, p. 11 (Brief ‘Herziening belastingstelsel’).

⁹² *Kamerstukken II* 2014/15, 32 140, nr. 5, p. 22 (Brief ‘Keuzes voor een beter belastingstelsel’).

essay “The End of History” van FRANCIS FUKUYAMA. Deze gedachte was niet geheel onbegrijpelijk, immers: de Koude Oorlog was ten einde gelopen, de Muur in Berlijn was gevallen en internet was in opkomst: alle Staten zouden zich voortaan ontwikkelen in de richting van een westers model met een vrije markteconomie, zo was althans de verwachting. Volgens NIESSEN leidden het samenvallen van deze historische gebeurtenissen én de toenmalige gunstige economische wind tot “een irrationeel beeld van permanente economische groei.”⁹³ Dit optimisme heeft volgens NIESSEN een grote rol gespeeld bij de introductie van de vermogensrendementsheffing in 2001. “Ten eerste ligt aan het principe van het belasten van een vast forfaitair rendement [...] de gedachte ten grondslag dat het aannemelijk is dat in de toekomst een dergelijke constante inkomensstroom (bij benadering) daadwerkelijk zal vloeien. Daarnaast doet de hoogte van het forfaitaire rendement (4%) vermoeden dat de beleidsmakers zich mede hebben laten leiden door de sterke koersstijgingen op onder andere de beurs [...]. [...] Over de hoogte van het rendement [...] werd door [de regering] opgemerkt dat het percentage van 4% overeenkomt met het langjarige gemiddelde dat door een ieder zonder al te veel risico behaald kan worden.”⁹⁴ NIESSEN vervolgt door te stellen dat de tijden van ongebreideld optimisme en economische voorspoed nu wel voorbij zijn. Hij verwijst daartoe onder andere naar de internetcrisis in 2000, de terroristische aanslagen in New York van 2001, het machtsvacuüm dat ontstaan is in het Midden-Oosten, de kredietcrisis en de problemen in de EU met staten die financiële steunpakketten van node zijn. Daarmee is volgens NIESSEN de economische grondslag onder de vermogensrendementsheffing komen te vervallen.⁹⁵

Waar het NIESSEN vooral om gaat is de vraag of een vermogensrendementsheffing nog wel toelaatbaar is, zonder rekening te houden met de daadwerkelijke inkomsten uit vermogen. Volgens NIESSEN is “een vermogensheffing – inhoudende een inkomstenbelasting en/of vermogens(aanwas)belasting – confiscatoir [...] wanneer deze van zodanige omvang is dat zij niet meer kan worden voldaan uit de inkomsten en de al dan niet gerealiseerde waardestijging van het belaste vermogen van de belastingplichtige.”⁹⁶ Met andere woorden: een vermogensrendementsheffing is confiscatoir indien deze er toe leidt dat moet worden ingeteerd op het vermogen om de heffing te kunnen voldoen. Deze conclusie brengt NIESSEN er mede toe te stellen dat de vermogensrendementsheffing in strijd kan zijn met het eigendomsrecht van art. 1 EP EVRM. Andere overwegingen daartoe zijn de, gezien de huidige economische situatie, onhoudbaarheid van het forfait, en de willekeurige en onvoorspelbare belastingdruk voor vermogensbezitters. Dit laatste omdat een “heffing naar een statisch gemid-

⁹³ PHR 04 Februari 2016, ECLI:NL:PHR:2016:41, p. 5-6.

⁹⁴ PHR 04 Februari 2016, ECLI:NL:PHR:2016:41, p. 8.

⁹⁵ PHR 04 Februari 2016, ECLI:NL:PHR:2016:41, p. 8-11.

⁹⁶ PHR 04 Februari 2016, ECLI:NL:PHR:2016:41, p. 28.

delde” in strijd is met het draagkrachtbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.⁹⁷ NIESSEN verwijst ter staving van zijn conclusies naar rechtspraak van het EHRM. Uit die rechtspraak blijkt dat een belastingheffing die leidt tot interen op vermogen *onder bepaalde omstandigheden* disproportioneel *kan* zijn. In de zaken N.K.M. versus Hongarije en Gáll versus Hongarije kon een belastingtarief van 98% over een ontslagvergoeding niet door de beugel. Er was volgens het EHRM sprake van een belastingdruk die de toets van de proportionaliteit niet kon doorstaan en een “individual and excessive burden” opleverde. Bijkomende omstandigheid was onder meer dat de 98%-heffing onverwacht kwam en zonder overgangperiode is ingevoerd.⁹⁸ Volgens NIESSEN valt uit de zaak Imbert de Tremiolles versus Frankrijk af te leiden dat een belasting die leidt tot het interen op vermogen, in strijd zou kunnen komen met art 1 EP.⁹⁹ In die zaak ging het om de vraag of een belasting van meer dan 100% over inkomen uit vermogen toelaatbaar was. Omdat de berekeningen in de zaak niet bleken te kloppen, is het EHRM echter niet tot een uitspraak gekomen.¹⁰⁰ Volgens ROMYN verbiedt het EVRM onteigening zonder toereikende vergoeding: “Ook excessieve belastingen kunnen onder dit verbod vallen, met name als een inkomsten- of vermogensbelasting structureel niet of nauwelijks uit de inkomsten uit de desbetreffende vermogensbestanddelen kan worden voldaan.”¹⁰¹ Wat daar ook van zijn mag, volgens onze eigen Hoge Raad zou de forfaitaire vermogensrendementsheffing “slechts dan in strijd komen met artikel 1 van het EP indien zou komen vast te staan dat het destijds door de wetgever voor een lange reeks van jaren veronderstelde rendement van vier percent voor particuliere beleggers niet meer haalbaar is en belastingplichtigen, mede gelet op het toepasselijke tarief, zouden worden geconfronteerd met een buitensporig zware last.”¹⁰²

Tot op heden heeft het EHRM noch de Hoge Raad ingestemd met NIESSEN’S conclusie dat de vermogensrendementsheffing ‘an sich’ in strijd zou zijn met art. 1 EP EVRM. De Hoge Raad heeft onlangs uitspraak gedaan in de zaak waarop NIESSEN’S conclusie betrekking had. De zaak draaide om een echtpaar dat geëmigreerd is naar Noorwegen en hun huis in Nederland heeft aangehouden. Zij verblijven in de woning als zij in Nederland zijn: de woning wordt niet verhuurd. De waarde van deze woning, die door het echtpaar niet permanent bewoond wordt, moet worden opgevoerd in box-3. Het echtpaar moet in het jaar 2011 30% belasting betalen over het veronderstelde rendement van 4% van de woning. Het echtpaar

⁹⁷ PHR 04 Februari 2016, ECLI:NL:PHR:2016:41, p. 30-31.

⁹⁸ EHRM 25 Juni 2013, 49579/11 (Gáll/Hongarije), *FED* 2013/81; EHRM 14 Mei 2013, 66529/11 (N.K.M./Hongarije), *FED* 2013/79

⁹⁹ PHR 04 Februari 2016, ECLI:NL:PHR:2016:41, p. 16.

¹⁰⁰ EHRM 4 Januari 2008, 25834/05 (Imbert de Tremiolles/Frankrijk).

¹⁰¹ Romyn 2015, p. 2-3.

¹⁰² HR 3 April 2015, ECLI:NL:HR:2015:812. Zie ook: Hof Den Haag 23 Maart 2016, *FutD* 2016-0925 en HR 28 oktober 2011, *BNB* 2011/297.

voert aan dat deze heffing voor hen tot een buitensporig hoge last leidt, daar de woning niet wordt verhuurd zodat geen sprake is van behaald rendement waarover belasting kan worden geheven. De Hoge Raad herhaalt dat de forfaitaire vermogensrendementsheffing slechts dan in strijd zou komen met artikel 1 van het EP, indien het voor lange reeks van jaren niet mogelijk zou zijn dit rendement te behalen; de Hoge Raad ziet geen grond zulks te oordelen ten opzichte van het jaar 2011.¹⁰³

Kritisch over de rechtspraak van de Hoge Raad in dezen is DUSARDUIJN. Zij stelt dat deze veel te terughoudend toetst aan art. 1 EP EVRM. Op het gebied van bescherming van fundamentele rechten “is een intensievere toetsing vereist door de rechter, zowel op abstract als op individueel niveau. Dat geldt vooral bij fiscale ficties, zoals de vermogensrendementsheffing. Een alsof-benadering op fiscaal terrein staat niet alleen haaks op het ‘echte’ bestaan van ‘grote mensen’, maar wringt ook met belangrijke rechtsbeginselen. Een koerswijziging in de rechtspraak inzake art. 1 EP is mijns inziens wenselijk, het recht zal dan minder verwondering wekken.”¹⁰⁴ DUSARDUIJN roert het begrip ‘fiscale ficties’ aan en spreekt van een ‘alsof-benadering’. In de paragraaf 6.3 zal ik nader ingaan op fiscale ficties, en dan met name de fictie van het forfaitaire rendement.

§ 6.3. Fiscale ficties:

Volgens SCHOLTEN is een rechtsfictie de “toevoeging van een nieuwe regel aan het recht door de bepaling, dat bepaalde feitelijke omstandigheden anders worden geduid dan zij in werkelijkheid zijn, om op gemakkelijke wijze een bestaande regel (of een samenstel van regels) toepasselijk te maken.”¹⁰⁵

Volgens de COMMISSIE FICTIES EN FORFAITS is een fictie “een vorm van wetgevingstechniek waarbij ‘iets’ (een nevenbegrip) onder een begrip (het hoofdbegrip) wordt gebracht waartoe het niet behoort, met als doel dat de rechtsregels die voor het hoofdbegrip gelden ook voor het nevenbegrip zullen gelden”¹⁰⁶ Van belang is volgens de COMMISSIE of “het gebruik van de fictie in de concrete situatie aanvaardbaar [is], in die zin dat dit heeft geleid tot regelgeving die past bij de structuur en doelstelling van de wetgeving waarvan de fictie deel uitmaakt.”¹⁰⁷

ALBERT geeft een eenvoudige definitie van het begrip ‘fictie’: “iets bewust in strijd met de werkelijkheid [...] als feitelijke toestand aannemen.”¹⁰⁸ ALBERT stelt vervolgens “Wie een

¹⁰³ HR 10 Juni 2016, *NJB* 2016/1248, ECLI:NL:HR:2016:1129.

¹⁰⁴ Dusarduijn 2012, p. 11.

¹⁰⁵ Geciteerd in: Pieterse 2014, p. 1.

¹⁰⁶ Rapport van de Commissie ficties en forfaits 2014, p. 8.

¹⁰⁷ Rapport van de Commissie ficties en forfaits 2014, p. 14.

¹⁰⁸ Albert 2012, p. 2.

fictie inhoudelijk wil beoordelen, moet het resultaat van de fictie beoordelen. Het gaat dan om de vraag of toepassing van de fictie tot een redelijke uitkomst leidt, gegeven de context waarin de fictie functioneert.”¹⁰⁹ Overigens heeft ALBERT een originele visie op de fictionaliteit van de vermogensrendementsheffing. Hij meent dat de vermogensrendementsheffing, “hoewel de wetgever koppig vasthoudt aan de stelling dat de forfaitairerendementsheffing een inkomstenbelasting is”, eigenlijk een vermogensbelasting is van 1,2%. “Uitgaande van het werkelijke karakter van de forfaitairerendementsheffing - een vermogensbelasting - is artikel 5.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001 geen fictie. En: “Uitgaande van het wezen van box 3 - een vermogensbelasting - vind ik het niet onredelijk dat ook bij een negatief rendement forfaitairerendementsheffing moet worden betaald. De belastingplichtige [met vermogen] heeft [immers] meer draagkracht dan een belastingplichtige zonder [vermogen].”¹¹⁰

DUSARDUIJN: “Doen-alsof past prima in vertelsels die worden ingeluid met de woorden 'er was eens.' Toch duiken alsof-bepalingen ook op in belastingwetten, vooral in onze Wet op de inkomstenbelasting zijn ze prominent aanwezig. Ook deze fiscale ficties en forfaits vertellen een verzinzel, een (juridische) onwaarheid. Een kenmerkende eigenschap van fiscale ficties en forfaits is dat inbreuk wordt gemaakt op de economische en/of de civieljuridische realiteit van een belastingplichtige. Mede daardoor staat het gebruik van ficties en forfaits op gespannen voet met belangrijke rechtsbeginselen, zoals het draagkrachtbeginsel en het gelijkheidsbeginsel. [...] [grondslagbepalende ficties en forfaits] verzinnen, om uiteenlopende redenen, dat iemand in een periode een bepaald inkomen geniet, hoewel hij dat inkomen niet, niet in die mate of niet op dat moment daadwerkelijk genereert. Bij deze grondslagbepalende ficties negeert de wetgeving vooral de economische realiteit van een individu. De ook tot deze groep behorende forfaitaire regelingen vinden hun bestaansrecht in de eenvoud en administratieve doelmatigheid.”¹¹¹

Volgens DUSARDUIJN liggen aan de vermogensrendementsfictie meerdere motieven ten grondslag: “De wetgever heeft deze fictie gegrond in zowel eenvoud als antimisbruikargumenten, terwijl binnen de muren van deze derde inkomensbox ook maatschappelijke en maakbaarheidsmotieven leven. [...] Nu de fictie in het fiscale recht om uiteenlopende redenen niet de empirische realiteit van belastingplichtigen als uitgangspunt neemt, heeft deze fictie volgens DUSARDUIJN een bijzondere relatie met rechtsbeginselen die het hart vormen van de rechtvaardigheid van het recht. [...] DUSARDUIJN benadrukt dat vooral de gestapelde fictie - bijvoorbeeld de combinatie van een eenvoudsfictie met een instrumentele doelstelling

¹⁰⁹ Albert 2012, p. 6.

¹¹⁰ Albert 2012, p. 5.

¹¹¹ Dusarduijn 2012, p. 8.

of een samenvoeging van meerdere eenvoudsficties - een moeizame relatie heeft met deze rechtsbeginselen.”¹¹²

BOER&VORDING onderschrijven bovenstaande kritiek: “Een ander bezwaar kan worden gevonden in de “fictie-op-fictie”-elementen van box 3. [...] Vanuit juridisch perspectief leidt het stapelen van ficties tot een (te) grote afstand met de werkelijkheid. [...] De afstand met de ervaren economische realiteit is in voorkomende gevallen (te) groot. Het moet gezegd, de eenvoud van box 3 is gedeeltelijk met rechtvaardigheid betaald.”¹¹³

§ 6.4. Het verband tussen de kritiek op forfaitaire heffing en de Awir:

Zoals uit het voorgaande blijkt wordt in de literatuur kritiek geuit op de forfaitaire vermogensrendementsheffing. Daarmee hangt samen de kritiek op ficties in het belastingrecht. Omdat de wetgever er voor gekozen heeft voor wat betreft het uitkeren van toeslagen aansluiting te zoeken bij het fiscale recht, doet deze kritiek zich evenzeer, en zelfs sterker, gevoelen in de Awir.

Zo heeft VAN DER VEGT reeds bij de introductie van de Awir haar twijfels geuit over de aansluiting die deze wet zoekt bij begrippen uit de fiscaliteit, bijvoorbeeld het gelijkstellen van het toetsingsinkomen in de Awir met het verzamelinkomen van de Wet IB-2001. “[...] men kan zich afvragen in hoeverre het toetsingsinkomen wel een juist beeld geeft van iemands draagkracht, hetgeen nu juist zo belangrijk is bij de toekenning van een tegemoetkoming. Het verzamelinkomen komt immers lang niet altijd overeen met het werkelijk genoten inkomen, aangezien inkomensficties in de inkomstenbelasting steeds meer een rol spelen. Het duidelijkste voorbeeld daarvan is wel het inkomen uit sparen en beleggen, het zogenoemde box 3-inkomen, dat fictief wordt vastgesteld op 4% van het gemiddelde van de rendementsgrondslag aan het begin van het kalenderjaar en de rendementsgrondslag aan het einde van het kalenderjaar.”¹¹⁴

Voorts is VAN DER VEGT kritisch over de vermogenstoets van de Awir: “De wetgever heeft er bewust voor gekozen om het vermogen in box 1 en box 2 buiten beschouwing te laten. [...] [Dit mede omdat] het in box 1 en box 2 veelal gaat om vermogen dat niet direct opeisbaar is (omdat de belanghebbende het nodig heeft voor inkomensverwerving). De gedachte achter de vermogenstoets is dat vermogen extra draagkracht geeft en de vermogensbestanddelen in box 1 en box 2 zouden dan ook naar hun aard minder in die gedachte passen. Laatstvermeld argument is bepaald niet overtuigend. Ook voor vermogensbestanddelen in box 3 geldt niet altijd dat zij direct opeisbaar zijn (denk bijvoorbeeld aan langlopende kapi-

¹¹² Van Apeldoorn, Gribnau & Verbeek 2015, p. 5.

¹¹³ Boer & Vording 2015, p. 4.

¹¹⁴ Van der Vegt 2005, p. 3.

taalverzekeringen in box 3) en vermogensbestanddelen in box 1 en box 2 zijn niet altijd "beclaimd".¹¹⁵

DUSARDUIJN heeft bij de introductie van de Wko een zeer treffend commentaar geschreven, welk mutadis mutandis evengoed toegepast kan worden op de Wht. Zij geeft een bijzonder treffend commentaar op de forfaitaire fictie in relatie tot de Awir: "Helaas klampt [...] de Awir zich vast aan de fictieve gelijkshakeling van verzamelinkomen met draagkracht. Als ficties in de plaats treden van de realiteit wordt in feite de kern van een inkomensafhankelijke tegemoetkoming de nek omgedraaid."¹¹⁶

Volgens DUSARDUIJN kan het van toepassing verklaring van fiscale wetgeving op niet-fiscale wetten tot problemen leiden. Zij onderkent dat de aansluiting van inkomensafhankelijke regelingen bij het inkomensbegrip van de Wet IB-2001 uit efficiency oogpunt voordelig is. Echter dit brengt niet alleen de "charme van doelmatige eenvoud" doch tevens structurele fouten met zich mee. DUSARDUIJN: "Hoe men dit begrip ook invult, duidelijk is dat draagkracht nauw verbonden is met de specifieke realiteit van ieder individu. Dan blijkt dat het inkomensbegrip uit een belastingwetgeving die in sterk toenemende mate inkomensficties herbergt amper kan dienen als ijkpunt. Een inkomensfictie doet immers van nature de werkelijkheid geweld aan en beperkt bovendien de beïnvloeding van dit inkomen door feitelijke omstandigheden die specifiek zijn voor belanghebbenden. De meest ingrijpende fictiebepaling uit de Wet IB 2001 - de vermogensrendementsheffing - wordt door velen zelfs gezien als een flagrante schending van het draagkrachtbeginsel. Het grootste euvel van de wettelijke definitie is dan ook de zekerheid dat de aldus gemeten draagkracht in veel gevallen onjuist wordt vastgesteld. Het gegeven dat de Wet IB 2001 voor een groot deel bestaat uit inkomensficties duidt al aan dat de wetgever blijkbaar niet in staat is de daadwerkelijke draagkracht van huishoudens adequaat vast te stellen. Het gebruik van zo'n wankel inkomensbegrip ter bepaling van de aanspraak op een draagkrachtafhankelijke tegemoetkoming duidt op een repeterende fout met een versterkend effect. Vooral in situaties waarin het werkelijke inkomen in negatieve zin sterk afwijkt van het fiscaal in aanmerking te nemen inkomen, is de gekozen weg moeilijk verdedigbaar. Het kan wellicht aanvaardbaar zijn om het fiscale verzamelinkomen als uitgangspunt voor de draagkracht te nemen, maar het is onaanvaardbaar indien dit een onweerlegbaar vermoeden zou zijn."¹¹⁷

Ook de kritiek die DUSARDUIJN tezamen met GRIBNAU heeft geformuleerd ten aanzien van de Wet IB-2001 kan getransponeerd worden naar de Awir: "Eenvoud kan nimmer een doel zijn op zich, maar vormt slechts een randvoorwaarde. Overdaad aan eenvoud veroorzaakt

¹¹⁵ Van der Vegt 2005, p. 4.

¹¹⁶ Dusarduijn 2004, p. 9.

¹¹⁷ Dusarduijn 2004, P. 5-6.

simplisme waardoor een inkomstenbelastingwet volledig voorbij kan schieten aan haar hoofddoel, de rechtvaardige verdeling van de belastingdruk. In box 3 wordt dat pijnlijk zichtbaar nu belastingplichtigen op basis van een fictie belasting moeten afdragen.”¹¹⁸ DUSARDUIJN en GRIBNAU constateren dan ook dat de vermogensrendementsheffing vele ernstige zwakheden vertoont. Verwonderlijk is dat volgens hen niet: “de vormgeving van het stelsel heeft in het teken gestaan van een chronische (over)accentuering van uitvoeringsbeginselen als doelmatigheid, eenvoud en stabiele belastingopbrengsten.” Zij concluderen dat het onbegrijpelijk is “dat aan de stabiele opbrengsten van een heffing die slechts in zeer geringe mate bijdraagt aan de totale belastinginkomsten, voorrang is verleend ten koste van verworvenheden op het gebied van onze belastingbesparing.”¹¹⁹

HFD.7. LEIDT BOX-3 VERMOGEN STEEDS TOT EXTRA DRAAGKRACHT?

§ 7.1. Inleiding:

In dit hoofdstuk wil onderzoeken of er situaties bestaan waarin het hebben van vermogen in box-3 niet leidt tot extra draagkracht. Om de vraag of vermogen steeds tot extra draagkracht leidt te beantwoorden, moet een aantal zaken goed onderscheiden worden. Er bestaan verschillende wijzen waarop de draagkracht kan worden bepaald. Voorts zijn er verschillende wijzen waarop het vermogen in aanmerking wordt genomen. Er zijn met andere woorden meerdere gezichtspunten van waaruit vermogen en draagkracht aanschouwd kunnen worden. In hoofdstuk 4 heb ik reeds een definitie gegeven van het draagkracht begrip in het kader van de Wht. Door deze definitie te juxtapositioneren met de fiscale- en de daadwerkelijke draagkracht, wordt een beeld verkregen van het vermogen en de draagkracht vanuit helder omschreven uitgangspunten.

§ 7.2. Fiscale draagkracht inkomstenbelasting:

Ter bepaling van de fiscale draagkracht in de Wet IB-2001 geldt het verzamelinkomen. Over het belastbaar inkomen wordt belasting geheven naar draagkracht: het verzamelinkomen is het bedrag dat de draagkracht bepaalt. De fiscus neemt vermogen in box-3 alleen in aanmerking *voor zover* dit vermogen groter is dan het heffingsvrije vermogen. Hetgeen resteert, is de heffingsgrondslag. Vervolgens wordt een forfaitair rendement van 4% gesteld over deze heffingsgrondslag. In de navolgende tabel heb ik schematisch twee voorbeeldsituaties uiteen gezet.

¹¹⁸ S.M.H. Dusarduijn en J.L.M Gribnau in Rijkers & Vording 2006, p. 526.

¹¹⁹ S.M.H. Dusarduijn en J.L.M Gribnau in Rijkers & Vording 2006, p. 537.

Tabel 7.1.: fiscale draagkracht:

Voorbeeldsituatie →	1	2
A. Inkomen uit werk en woning (Box-1)	10.000	10.000
B. Vermogen (Box-3)	20.000	100.000
C. Heffingsvrij vermogen	24.437	24.437
D. Grondslag voor sparen en beleggen (B-C)	0	75.563
E. Voordeel uit sparen en beleggen (0,04 x D)	0	3.022
F. Verzamelinkomen (A+E)	10.000	13.022

In voorbeeldsituatie 1 ligt het vermogen in box-3 lager dan het heffingsvrije vermogen. Het vermogen wordt deswege geheel niet in aanmerking genomen ter bepaling van de draagkracht. In voorbeeldsituatie 2 wordt het vermogen in aanmerking genomen, *voor zover* het vermogen groter is dan het heffingsvrije vermogen. Het rendement over dit gedeelte van het vermogen draagt vervolgens bij aan een verhoging van de draagkracht. Fiscaal gezien leidt een vermogen van €100.000 dus tot een verhoging van de draagkracht met €3.022.

De grond om vermogen pas in aanmerking te nemen voor zover het groter is dan het heffingsvrije vermogen, ligt in de redenering dat het heffingsvrije gedeelte geen draagkracht verschaft. Deze redenering ziet op het eerder door mij aangehaalde beginsel van het noodzakelijke levensonderhoud: “hetgeen benodigd is voor de behoeftebevrediging, welke noodzakelijk is voor levensonderhoud verschaft geen draagkracht; daarom wordt hiervan geen belasting geheven.”¹²⁰

§ 7.3. Draagkrachtbepaling in de Wht:

In de Wht wordt onder draagkracht mede begrepen het vermogen. Hieronder moet mijns inziens worden verstaan: *het verzamelinkomen en de omvang van het box-3 vermogen als zodanig*. Het vermogen draagt bij aan het verzamelinkomen, *voor zover* dit vermogen groter is dan het heffingsvrije vermogen, en wel met een forfaitair rendement van 4% over het gedeelte van het vermogen dat groter is dan het heffingsvrije vermogen. Echter moet ook het vermogen als zodanig in aanmerking worden genomen ter bepaling van de draagkracht in de zin van de Wht. En dan niet *voor zover*, maar *indien* het vermogen groter is dan het heffingsvrije vermogen. Want zou het vermogen alleen in aanmerking worden genomen voor zover het groter is dan het heffingsvrije vermogen, dan is de draagkracht bepaling van de Wht dezelfde als die van de Wet IB-2001, hetgeen niet te rijmen valt met de gedachte achter de vermogenstoets van de Awir, namelijk dat vermogen extra draagkracht geeft. De visie als

¹²⁰ De Langen 1954, p. 43-44. Aldus ook: Van Eijck 2005, p. 175.

zou de fiscale draagkracht gelijk zijn aan de draagkracht in de zin van de Wht valt ook niet te rijmen met de tekst van de wet. Onder draagkracht in de zin van de Wht wordt immers *mede begrepen* het vermogen, terwijl de draagkracht in de Awir wordt bepaald aan de hand van het toetsingsinkomen (verzamelinkomen), waarin (inkomsten uit) vermogen reeds in aanmerking worden genomen. De onderstaande tabel is ter verduidelijking.

Tabel 7.2.: fiscale draagkracht:

Voorbeeldsituatie →	1	2
A. Inkomen uit werk en woning (Box-1)	10.000	21.000
B. Vermogen (Box-3)	24.462	0
C. Heffingsvrij vermogen	24.437	24.437
D. Grondslag voor sparen en beleggen (B-C)	25	0
E. Voordeel uit sparen en beleggen (0,04 x D)	1	0
F. Verzamelinkomen (A+E)	10.001	21.000
G. Recht op Huurtoeslag?	Nee	Ja

In voorbeeldsituatie ligt de fiscale draagkracht veel lager dan in voorbeeldsituatie 2. Zou de Wht hetzelfde draagkracht begrip hanteren als de Wet IB-2001, dan bestaat er geen grond om bij een lagere draagkracht géén huurtoeslag toe te kennen en bij een hogere draagkracht wél.

Onder draagkracht in de zin van de Wht moet dus worden verstaan: het verzamelinkomen (waaronder de inkomsten uit vermogen) én het box-3 vermogen als zodanig. Mijns inziens is het zo, dat de omvang vermogen in box-3 als zodanig, *indien* dit vermogen groter is dan het heffingsvrije vermogen, *geheel* in aanmerking wordt genomen ter bepaling van de draagkracht. Het ‘beginsel van het noodzakelijke levensonderhoud’ doet in dit verband geen opgeld. Immers: dit beginsel ziet op de belastingheffing: over het gedeelte dat noodzakelijk is voor het levensonderhoud wordt geen belasting geheven. Huisvestingskosten (inclusief huurkosten) vallen echter nu juist in de kosten voor het noodzakelijke levensonderhoud, zodat deze kosten met het vermogen bestreken kunnen worden. Dit alleen *indien* het vermogen groter is dan het heffingsvrije gedeelte: is zulks het geval, dan wordt het *gehele* vermogen geacht (ook het voor de belastingheffing vrijgestelde deel) aangesproken te kunnen worden om de huurkosten te voldoen. In onderstaande tabel heb ik twee voorbeelden opgenomen van draagkrachtbepaling in de zin van de Wht.

Tabel 7.3: Draagkrachtbepaling in de zin van de Wht:

Voorbeeldsituatie →	1	2
A. Inkomen uit werk en woning (Box-1)	10.000	21.000
B. Vermogen (Box-3)	24.462	0
C. Heffingsvrij vermogen	24.437	24.437
D. Grondslag voor sparen en beleggen (B-C)	25	0
E. Voordeel uit sparen en beleggen ($0,04 \times D$)	1	0
F. Verzamelinkomen (A+E)	10.001	21.000
G. Draagkracht in de zin van de Wht (B+F)	34.463	21.000
H. Recht op Huurtoeslag?	Nee	Ja

§ 7.4. Bepaling van de daadwerkelijke draagkracht:

In paragraaf 4.4. heb ik draagkracht omschreven als: *de omvang van de middelen waarover beschikt kan worden om in de, niet voor het levensonderhoud noodzakelijke, behoeftenbevredesting te voorzien*. Voor het toetsen van de daadwerkelijke draagkracht, in het kader van de vraag of er een recht zou moeten bestaan op een huurtoeslag, moet deze definitie worden aangepast. De definitie luidt dan: *de omvang van de middelen waarover beschikt kan worden om in de huisvestingskosten te voorzien*. Zoals gezegd doet het beginsel van het noodzakelijke levensonderhoud hier geen opgeld. Het gehele vermogen in box-3 telt mee ter bepaling van de draagkracht, indien dit vermogen groter is dan het heffingsvrije vermogen. Echter is het wel zo, dat het vermogen in box-3 dan daadwerkelijk aanwendbaar moet zijn om in de huurkosten te voorzien. Met andere woorden: een vermogen in box-3 leidt alleen tot een daadwerkelijke verhoging van de draagkracht als daarover beschikt kan worden om in de huisvestingskosten te voorzien.

Een andere kwestie betreft de inkomsten uit box-3 vermogen. Deze zijn forfaitair gesteld op 4% van de heffingsgrondslag. Voor de daadwerkelijke inkomsten moet gekeken worden naar het behaalde rendement over het gehele vermogen in box-3, indien dit vermogen hoger is dan het heffingsvrije vermogen.

In onderstaande tabel heb ik voorbeeldsituaties opgenomen met daarbij de bepaling van de daadwerkelijke draagkracht.

Tabel 7.4.: daadwerkelijke draagkracht:

Voorbeeldsituatie →	1	2	3
A. Inkomen uit werk en woning (Box-1)	10.000	10.000	10.000
B. Vermogen (box-3), indien hoger dan heffingsvrij vermogen	50.000	1.000.000	50.000
C. Inkomsten uit vermogen	1.000	20.000	3000
D. Daadwerkelijk genoten inkomsten (A+C)	11.000	30.000	13.000
E. Vermogen aanwendbaar om in huisvesting te voorzien	50.000	0	0
F. Daadwerkelijke verhoging draagkracht vanwege vermogen (C+E)	51.000	30.000	3000
G. Daadwerkelijke draagkracht totaal (D+E)	61.000	30.000	13.000
H. Recht op huurtoeslag?	Nee	Nee	Nee

Voorbeeld 1: Jan heeft een vermogen van €50.000 op zijn bankrekening staan, waarover hij vrij kan beschikken, tegen een rente van 2%. Jan's inkomsten uit werk en woning bedragen €10.000. Dat Jan in dit geval geen recht op huurtoeslag is verdedigbaar. Zijn daadwerkelijke draagkracht is fors gestegen; hij kan zelfstandig in zijn huurkosten voorzien door in te teren op zijn vermogen.

Voorbeeld 2: Kees heeft een vermogen van €1.000.000 bestaande uit een niet-opeisbare vordering, tegen een rente van 2%. Kees' inkomsten uit werk en woning bedragen €10.000. Dat Kees geen recht heeft op een huurtoeslag is te begrijpen. Hij kan weliswaar niet over zijn vermogen beschikken, maar de daadwerkelijke inkomsten over zijn vermogen leiden tot een totale draagkracht van € 30.000: hiermee zal hij zelf in zijn woonkosten moeten voorzien.

Voorbeeld 3: Piet heeft een vermogen van €50.000, bestaande uit niet-opeisbare vordering, tegen een rente van 6%. Piet's inkomsten uit werk en woning bedragen €10.000. Dat Piet geen recht heeft op een huurtoeslag is minder goed te verdedigen. Piet's daadwerkelijke draagkracht bedraagt slechts € 13.000, fors minder dan het norminkomen van de Wht; hiermee kan hij niet zelfstandig in zijn huurkosten voorzien.

§ 7.5. Een bijzondere situatie:

Een bijzondere situatie betreft het geval waarin vermogen in box-3 niet leidt tot een ‘de facto’ verhoging van de draagkracht, en zelfs tot een fiscale teruggang van de draagkracht. Deze situatie wordt hieronder beschreven.¹²¹

Willem heeft een bijstandsuitkering. Willem heeft een niet-opeisbare vordering op zijn vader, groot € 50.000. Het betreft een zogenoemde schuldig erkenning op papier. De vader is jaarlijks 4,5% rente verschuldigd over deze schuld aan Jan. In het kader van de bijstandsverlening wordt vermogen waarover niet beschikt kan worden buiten beschouwing gelaten.¹²² Echter: eventuele inkomsten uit vermogen worden van de bijstandsnorm afgetrokken.¹²³ De bijstandsnorm heb ik hier gesteld op € 10.000. Het resultaat is dat Willem’s feitelijke inkomen uit vermogen (4,5 % van €50.000= €2250) door de bijstand wordt aangevuld tot de bijstandsnorm. De bijstandsverlening valt onder het inkomen uit werk en woning (box-1). Het box-1 inkomen wordt dus verlaagd met de feitelijke inkomsten uit vermogen.

In onderstaande tabel zijn de gevolgen van de niet-opeisbare schenking voor de fiscale draagkracht weergegeven.

Tabel 7.5.: De casus vanuit een fiscaal gezichtspunt:

Voorbeeldsituatie →	1 Situatie met box-3 vermogen	2 Situatie zoals die zich voor had gedaan zonder de schuldig erkenning op papier
A. Inkomen uit werk en woning (Box-1)	7.750	10.000
B. Vermogen (Box-3)	50.000	0
C. Heffingsvrij vermogen	24.437	24.437
D. Grondslag voor sparen en beleggen (B-C)	25.563	0
E. Voordeel uit sparen en beleggen (0,04 x D)	1022	0
F. Verzamelinkomen (A+E)	8.772	10.000
G. Recht op huurtoeslag?	Nee	Ja

In voorbeeldsituatie 1 de fiscale draagkracht met het box-3 vermogen (de niet-opeisbare schenking). In voorbeeldsituatie 2 de fiscale draagkracht, indien er géén sprake zou zijn van box-3 vermogen. Uit de tabel blijkt, vanwege het box-3 vermogen, een terugval van de fiscale draagkracht met €1.228, hetgeen overeenkomt met een daling van 12 %. In situatie 1 heeft Willem echter geen recht op een huurtoeslag, terwijl hij dit bij een verhoogde fiscale draagkracht wel heeft: een perfide resultaat.

¹²¹ Situatie ontleend aan de casus ABRvS 25 Mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1390.

¹²² Art. 34 lid 1 sub a Participatiewet.

¹²³ Art. 32 lid 1 sub a Participatiewet.

De volgende tabel behandelt de casus vanuit het gezichtspunt van de daadwerkelijke draagkracht.

Tabel 7.6.: de casus vanuit een daadwerkelijk gezichtspunt:

Voorbeeldsituatie →	1 Situatie met box-3 vermogen	2 Situatie zoals die zich voor had gedaan zonder de schuldigerkenning op papier
A. Inkomen uit werk en woning (Box-1)	7.750	10.000
B. Vermogen (Box-3)	50.000	0
C. Vermogen aanwendbaar om in huisvesting te voorzien	0	0
D. Daadwerkelijke inkomsten uit vermogen ($0,045 \times B$)	2.250	0
E. Daadwerkelijke inkomsten (A+D)	10.000	10.000
F. Daadwerkelijke draagkracht (C+E)	10.000	10.000
G. Recht op huurtoeslag	Nee	Ja

De daadwerkelijke draagkracht is niet toegenomen door het box-3 vermogen. Voorbeeldsituatie 1 beschrijft de daadwerkelijke draagkracht met het box-3 vermogen. Voorbeeldsituatie 2 toont aan dat de draagkracht dezelfde zou zijn indien er geen sprake zou zijn van box-3 vermogen. In situatie 2 heeft Willem echter recht op huurtoeslag, in situatie 1 niet: ook dit is een perfide resultaat.

Vanuit het gezichtspunt van de Wht is de draagkrachtbepaling als volgt:

Tabel 7.7.: Gezichtspunt van de Wht:

Voorbeeldsituatie →	1	2
A. Inkomen uit werk en woning (Box-1)	7.750	10.000
B. Vermogen (Box-3)	50.000	0
C. Heffingsvrij vermogen	24.437	24.437
D. Grondslag voor sparen en beleggen (B-C)	25.563	0
E. Voordeel uit sparen en beleggen ($0,04 \times D$)	1.022	0
F. Verzamelinkomen (A+E)	8.772	10.000
G. Draagkracht in de zin van de Wht (B+F)	58.772	10.000
H. Recht op Huurtoeslag?	Nee	Ja

Alleen vanuit het gezichtspunt van de Wht lijkt het volkomen begrijpelijk en rechtvaardig om geen huurtoeslag toe te kennen. Immers de draagkracht is vanwege de niet-opeisbare schenking op papier gestegen met €48.772 (58.772 minus 10.000) ten opzichte van de situatie dat de schenking op papier niet gedaan zou zijn.

Geen perfide resultaten dus vanuit het gezichtspunt van de Wht. Dat Willem rond moet komen van een bijstandsuitkering is voor de Wht niet relevant. Dat zijn daadwerkelijke draagkracht op het bestaansminimum ligt en zijn fiscale draagkracht zelfs fors lager ligt dan de bijstandsnorm; daaraan gaat de Wht volkomen voorbij. Dat Willem niet kan beschikken over zijn box-3 vermogen, en dat hij dus daarmee onmogelijk in zijn huisvestingskosten kan voorzien; ook dat laat de Wht koud. Zo lijkt de Wht uiterst schrijnende en perfide situaties in het leven te roepen. De vraag is hoe de rechtspraak en de Belastingdienst/Toeslagen met zulke situaties omgaan. Daarover gaat het volgende hoofdstuk.

HFD.8. HOE GAAN DE BELASTINGDIENST/TOESLAGEN EN DE RECHTSPRAAK OM MET DE VERMOGENSTOETS?

§ 8.1. Inleiding:

Indien er sprake is van voordeel uit sparen en beleggen bestaat er geen recht op huurtoeslag. Zoals ik in het voorgaande hoofdstuk heb beschreven, zijn er situaties waarin vermogen niet leidt tot een daadwerkelijke verhoging van de draagkracht. Sterker nog: het hebben van vermogen in box-3 van de inkomstenbelasting kan zelfs leiden tot een terugval in de fiscale draagkracht. Echter: wel is steeds sprake van een fiscaal voordeel uit sparen en beleggen. Ik wil onderzoeken of, en zo ja: in hoeverre, de Belastingdienst/Toeslagen dan wel de rechtsspraak rekening houdt met gevallen waarin sprake is van voordeel uit sparen en beleggen, terwijl de draagkracht niet daadwerkelijk verhoogd wordt. Van belang is dat in de Awir een hardheidsclausule is opgenomen, welke bij uitstek geschikt zou kunnen zijn de hardheid van niet draagkracht verhogende situaties weg te nemen. Daarom zal ik eerst de hardheidsclausule, vervolgens de vraag of deze inderdaad uitkomst kan bieden, en daarna voorbeelden uit de jurisprudentie behandelen.

§ 8.2. De hardheidsclausule:

De hardheidsclausule in de Awir luidt als volgt: *“Onze Minister is bevoegd in overeenstemming met Onze Ministers die het aangaat bij ministeriële regeling voor groepen van gevallen tegemoet te komen aan onbillijkheden van overwegende aard, welke zich bij de toepassing van artikel 7, derde lid, artikel 2a, eerste lid, van de Wet op de zorgtoeslag of artikel 1, vierde lid, van de Wet op het kindgebonden budget mochten voordoen.”*¹²⁴

Van belang voor mijn onderzoek is de hardheidsclausule voor zover deze ziet op de toepassing van art. 7 lid 3 Awir, daar dit lid immers ziet op de vermogenstoets. De hardheidsclausule is verder uitgewerkt in art. 9 Uitvoeringsregeling Awir. In voornoemd artikel zijn bepaalde bezittingen en uitkeringen uitgezonderd van de vermogenstoets. Genoemd worden bezittingen die zijn opgekomen (1) van de zijde van een pleegkind; (2) van de zijde van een minderjarig kind en waarover zowel de belanghebbende, diens partner, een eventuele medebewoner, alsook het kind niet kan beschikken. Uitkeringen die worden genoemd zijn immateriële schadevergoedingen en een lijst van uitkeringen aan slachtoffer van allerlei leed (o.a. asbestslachtoffers, oorlogsslachtoffers zoals Joden en Zigeuners, slachtoffers van de Nieuwjaarsbrand in Volendam, DES-slachtoffers).

¹²⁴ Art. 47 Awir.

§ 8.3. Kan de hardheidsclausule uitkomst bieden in situaties waarin vermogen niet tot extra draagkracht leidt?

De vraag is of de hardheidsclausule een uitkomst kan bieden in die gevallen waarin vermogen niet leidt tot extra draagkracht. Dit blijkt niet het geval te zijn. Volgens de ABRvS heeft de wetgever met art. 47 Awir “een gesloten stelsel van categorieën van gevallen heeft beoogd, waarin een afwijkende maatregel kan worden getroffen. Bij de uitvoeringsregeling, bevattende algemeen verbindende voorschriften, is in overeenstemming daarmee een regeling getroffen voor groepen gevallen waarin toepassing van artikel 7, derde lid, van de Awir leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard.” Buiten “de in de Uitvoeringsregeling opgesomde gevallen [bestaat] geen bevoegdheid tot het buiten toepassing laten van artikel 7, derde lid, van de Awir.” Art. 9 Uitvoeringsregeling Awir moet volgens de ABRvS dan ook als limitatief worden aangemerkt. De ABRvS leidt dit af uit het enumeratieve karakter van het artikel, alsmede de wijze waarop dit artikel is toegelicht.¹²⁵ Dit noopt mij ertoe zelf te lezen hoe art. 9 Uitvoeringsregeling Awir indertijd is toegelicht. In de Toelichting staat: “In artikel 9 worden de maatregelen neergelegd die zijn getroffen voor groepen van gevallen waarin toepassing van de vermogenstoets van artikel 7, derde of vierde lid, van de wet leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard.” Volgens de Toelichting hebben de afwijkingen op grond van de hardheidsclausule de vorm van een fictieve vermindering van de rendementsgrondslag voor de toepassing van de vermogenstoets. In gevallen waarin er sprake is van de bijzondere vermogensbestanddelen genoemd in art. 9 Uitvoeringsregeling Awir “wordt op verzoek de vermogenstoets toegepast alsof de rendementsgrondslag voor het inkomen uit sparen en beleggen deze bestanddelen niet zou bevatten.”¹²⁶

Uit de wetstekst noch uit de parlementaire geschiedenis maak ik op dat de hardheidsclausule limitatief ingevuld zou kunnen moeten worden door art. 9 van de Uitvoeringsregeling Awir. De ABRvS meent echter dat, zelfs indien de hardheidsclausule ontoereikend zou zijn, zij niet een uitzondering kan maken wegens een onbillijkheid van overwegende aard: “Het betoog dat artikel 47 van de Awir ontoereikend is faalt, omdat het de rechter niet vrijstaat de innerlijke waarde van de wet te beoordelen. Voorts is er buiten artikel 47 van de Awir geen algemene hardheidsclausule die de Belastingdienst ruimte bood in afwijking van de wettelijke voorschriften te bepalen dat [appellante] toch recht heeft op huurtoeslag.”¹²⁷

Reeds in de Huursubsidiewet was een hardheidsclausule opgenomen, welke het mogelijk maakte bepaalde inkomsten of vermogensbestanddelen geheel of gedeeltelijk buiten beschouwing te laten. Over hoe deze clausule toegepast diende te worden, bestond vanaf het

¹²⁵ ABRvS 24 Maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL8697.

¹²⁶ *Stcrt.* 27 December 2005, nr. 251, blz. 31, p. 5-6 (Toelichting Uitvoeringsregeling Awir).

¹²⁷ ABRvS 1 Augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012: BX3287.

begin geen eenduidigheid. Uit een uitspraak van het Hof Den Haag blijkt dat toepassing van de hardheidsclausule ter beoordeling stond van de MINISTER VAN VROM en niet ter beoordeling van de rechter.¹²⁸ De Rechtbank Roermond heeft echter op dezelfde dag een besluit van de MINISTER VAN VROM om de hardheidsclausule niet toe te passen vernietigd, op grond van de volgende overweging: “Nu sprake is van een incidenteel en puur fictief inkomen, terwijl draagkracht bij eiser en zijn echtgenote ontbreekt, is de rechtbank, anders dan verweerder, van oordeel dat aan de voorwaarde voor toepassing van de hardheidsclausule wordt voldaan.”¹²⁹ Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat het niet de bedoeling van de wetgever is geweest om de hardheidsclausule in de Huursubsidiewet toe te passen “op categorieën van personen.”¹³⁰ Vervolgens blijkt het beleid van de Minister te zijn om limitatief categorieën van personen aan te wijzen waarop de hardheidsclausule van toepassing is.¹³¹ Uit een uitspraak van de ABRvS uit 2009, blijkt ten slotte dat de rechtspraak definitief meent dat de hardheidsclausule slechts limitatief uitgelegd kan worden: “Anders dan de daarvoor geldende Huursubsidiewet, voorzien [de Awir, noch de Wht] in een algemene hardheidsclausule.”¹³²

Reeds doordat het toepassen van de hardheidsclausule in beleidsregels is vastgelegd, is het al dan niet toepassen van de hardheidsclausule mijns inziens ter beoordeling van de rechter komen te staan. Immers: bestuursorganen zijn gebonden door hun beleidsregels.¹³³ Wat daar ook van zijn mag, ook uit de geschiedenis van de hardheidsclausule blijkt mijns inziens niet dat de hardheidsclausule geen ruimte zou mogen laten voor bijzondere gevallen. Anders gezegd: het is niet zo dat de wetgever de rechter geen ruimte heeft gelaten de hardheidsclausule ruim toe te passen, maar het is de rechtspraak die gekozen heeft voor een limitatieve uitleg.

In dit verband is inzichtelijk wat rechtsgeleerde PITLO heeft opgemerkt over de wijze waarop wetgeving zijns inziens geïnterpreteerd dient te worden: “[De legist] is geneigd een opsomming als limitatief, [de vrije rechtspraak] haar als enuntiatief te zien. [...] In het legistisch denken ziet men de bepalingen los van elkaar. In het organisch denken zoekt men naar de samenhang der bepalingen. In het legisme durft men geen uitzondering te maken op een tekst, die hiertoe voor de grammaticale lezer geen aanleiding geeft.”¹³⁴ De rechtspraak moet het tot haar taak rekenen om ervoor te zorgen dat de uitvoering van een wettelijke regeling niet leidt tot resultaten die zeer onbillijk zijn en in strijd zijn met de bedoelingen achter die

¹²⁸ Zie bijv.: Hof Den Haag 23 April 2002, ECLI:NL:GHSGR:2002:AV4630.

¹²⁹ Rb. Roermond 23 April 2002, ECLI:NL:RBROE:2005:AS8827.

¹³⁰ *Kamerstukken II* 1996/97, 25 090, 3, p. 36 (MvT Huursubsidiewet).

¹³¹ Zie: ABRvS 31 Maart 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO6533 (r.o.v. 2.2.1.).

¹³² ABRvS 3 Juni 2009, ECLI:NL:RVS:2004:BI6058.

¹³³ Art. 4:84 Awb.

¹³⁴ Pitlo 1972, p. 135

regeling. PITLO noemt deze taak het dynamische element van de rechtspraak: "Met enige overdrijving kan men het als volgt formuleren: statisch is het onderwerpen van de samenleving aan het recht, dynamisch het onderwerpen van het recht aan de samenleving. [...] In de rechtspraak betekent het dynamisch element de erkenning van de dienende functie van het recht. Het betekent dus ook een versterking van de toepassing der teleologische interpretatie." Volgens PITLO moet de rechtspraak zich niet neerleggen bij ongewenste uitkomsten: "De dynamisch gerichte verzucht niet: het is te betreuren, dat wij tot dit ongewenste resultaat moeten komen, maar zegt: het resultaat is ongewenst, dus moeten wij onze redenering herzien."¹³⁵ Een hardheidsclausule zou het dynamische element van de rechtspraak bij uitstek tot wasdom kunnen laten brengen, ware het niet dat rechtspraak helaas gekozen heeft voor een statische invulling van deze clausule, zoals mede blijkt uit de voorbeelden opgenomen in paragraaf 8.4.

§ 8.4. Voorbeelden uit de jurisprudentie:

1. Eerst is het van belang op te merken dat de Belastingdienst/Toeslagen en de bestuursrechter, bij de bepaling van de draagkracht, gehouden zijn het verzamelinkomen zoals door de inspecteur van de Belastingdienst in de aanslag inkomstenbelasting is vastgesteld, in aanmerking te nemen.¹³⁶ De MvT bij de Awir zegt het als volgt: "Het in de aanslag opgenomen verzamelinkomen is toetsingsinkomen zelfs al zou het niet overeenstemmen met het volgens de Wet inkomstenbelasting 2001 te berekenen verzamelinkomen. De uitvoerende instantie en de bestuursrechter hoeven zich daardoor niet in te laten met de vraag of het verzamelinkomen wel op het juiste bedrag is vastgesteld."¹³⁷ Zelfs indien het werkelijk besteedbare inkomen evident lager is dan vastgesteld door de belastinginspecteur, bestaat geen recht op een huurtoeslag. Ook niet indien dit inkomen bijvoorbeeld wordt gevormd door renteloze leningen in het kader van schuldhelpverlening, welke later zijn omgezet in bijstand om niet.¹³⁸

2. Wat indien de situatie zich voordoet dat iemand geen, of onvoldoende, inkomsten uit vermogen heeft om zelfstandig zijn huur te betalen, zodat ingeteerd moet worden op het vermogen? Ook dan bestaat er geen recht op een huurtoeslag, aldus de ABRvS, want: "Uit artikel 7, eerste lid, van de Wet op de huurtoeslag volgt niet dat recht bestaat op huurtoeslag, indien wordt ingeteerd op het vermogen."¹³⁹ Dit wordt niet anders indien op het vermogen ingeteerd

¹³⁵ Pitlo 1972, p. 191.

¹³⁶ ABRvS 7 Juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN0487. Zie ook: ABRvS 23 Mei 2012, BW6353.

¹³⁷ *Kamerstukken II* 2004/2005, 29 764, nr. 3, blz. 41. Zie ook: ABRvS 18 April 2012, ECLI:NL:RVS:BW3080.

¹³⁸ ABRvS 25 Februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:571.

¹³⁹ ABRvS 21 Juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN1948.

wordt om in het levensonderhoud te voorzien en de rente over het resterende vermogen de enige inkomsten zijn die iemand heeft.¹⁴⁰

3. Een ander geval is dat van een aanvrager van huurtoeslag die vermogen had, bestaande uit de mede-eigendom van een woning waarvan zijn moeder het vruchtgebruik heeft. De Belastingdienst/Toeslagen weigert een huurtoeslag toe te kennen omdat er sprake is van voordeel uit sparen en beleggen. De aanvrager stelt in beroep bij de rechter dat hij niet over zijn vermogen kan beschikken. Indien dit vermogen voor de bepaling van zijn aanspraak op huurtoeslag niet buiten beschouwing kan worden gelaten, leeft hij naar eigen zeggen onder het bestaansminimum. Het beroep faalt: “Op grond van artikel 7, derde lid, van de Awir geldt als hoofdregel dat een voordeel uit sparen en beleggen tot gevolg heeft dat belanghebbende geen aanspraak heeft op toeslagen. Er is volgens de ABRvS “geen ruimte [...] om het vermogensbestanddeel, dat bestaat uit het op geld gewaardeerde deel van het eigendomsrecht van de woning, niet in aanmerking te nemen. [...] Artikel 47 van de Awir biedt de mogelijkheid aan de minister van Financiën om groepen van gevallen aan te wijzen waarvoor een uitzondering moet worden gemaakt. Van die bevoegdheid heeft de minister gebruik gemaakt door de vaststelling van artikel 9 van de Uitvoeringsregeling Awir. Het betreft met name gevallen waarin eenmalige uitkeringen zijn gedaan op grond van bijzondere schadevergoedingsregelingen. Het thans voorliggende geval is daarmee niet vergelijkbaar. Dat [appellant] niet feitelijk over zijn vermogen kan beschikken betekent niet dat de Belastingdienst/Toeslagen in dit geval, in afwijking van artikel 9 van de Uitvoeringsregeling Awir, dat vermogen buiten beschouwing behoorde te laten.”¹⁴¹

4. Een ander geval is dat een aanvraagster van huurtoeslag vermogen had, bestaande uit een aandeel in de waarde van een van haar ouders geërfd huis, dat tot op heden onverkoopbaar is gebleken. Aan haar werd geen huurtoeslag toegekend, daar de woning deel uitmaakt van de heffingsgrondslag in box 3 voor de inkomstenbelasting, en zij wendde zich tot de STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN met het verzoek om een herziening van haar aangiften inkomstenbelasting. De Staatssecretaris heeft het verzoek opgevat als een verzoek tot toepassing van de hardheidsclausule en vervolgens afgewezen. Dit op grond van de overweging dat de hardheidsclausule alleen kan worden toegepast bij een ‘onbillijkheid van overwegende aard’, dat wil zeggen een gevolg dat de wetgever had voorkomen als hij dat bij het maken van de wet had voorzien. Dat een belastingplichtige belasting moet betalen over een inkomen dat in het betreffende jaar afwijkt van het daadwerkelijke inkomen of dat het forfaitair berekende inkomen feitelijk niet liquide is, heeft de wetgever voorzien. Vervolgens heeft verzoekster de COMMISSIE VOOR DE VERZOEKSCRIFTEN EN DE BURGERINITIATIEVEN van de

¹⁴⁰ ABRvS 10 Augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR4636.

¹⁴¹ ABRvS 28 Januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:225

Tweede Kamer aangeschreven. Deze vraagt de Staatssecretaris de zaak te heroverwegen. De Staatssecretaris zegt begrip te hebben voor het feit dat verzoekster moeite heeft rond te komen zonder de toeslagen. Haar vermogen zit vast in (een aandeel in) het huis en kan niet op eenvoudige wijze beschikbaar worden gemaakt door verkoop of door het aangaan van een lening. Echter: de hardheidsclausule is volgens de Staatssecretaris niet bedoeld voor situaties waarin de toepassing van de wettelijke bepalingen om persoonlijke redenen als een hardheid wordt ervaren. De commissie volgt deze uitleg van de Staatssecretaris en ziet geen andere mogelijkheid dan dat betrokkene zelf tracht een passende oplossing te vinden.¹⁴²

5. Een mevrouw moet haar voorschotten huurtoeslagen aan de Belastingdienst/Toeslagen terugbetalen, omdat haar inwonende meerderjarige zoon (medebewoner) voordeel uit sparen en beleggen geniet. De moeder is het er niet mee eens dat zij haar voorschotten moet terugbetalen: het vermogen van de zoon is verkregen door een erfenis, en zowel zoon als moeder heeft geen beschikking over dit vermogen. De Belastingdienst/Toeslagen en de ABRvS zijn echter onverbiddelijk: de Awir biedt simpelweg geen ruimte voor het buiten toepassing laten van het vermogen van de zoon.¹⁴³

6. De Belastingdienst/Toeslagen vordert een mevrouw haar huurtoeslag terug over het jaar 2009 terug, omdat zij vermogen had in de vorm van groenbeleggingen. De mevrouw stelt dat haar draagkracht in 2009 kleiner was dan die van de meest draagkrachtigen binnen de kring van huurtoeslaggerechtigden. Deswege had volgens haar de Belastingdienst/Toeslagen de hardheidsclausule moeten toepassen dan wel op grond van het gelijkheidsbeginsel haar een toeslag moeten toekennen. De ABRvS gaat niet mee in het betoog van appellante: “In de artikelen 7 en 8 van de Awir is door de wetgever imperatief voorgeschreven hoe de Belastingdienst/Toeslagen de draagkracht van een belanghebbende moet bepalen. Bij de vaststelling van de huurtoeslag dient de Belastingdienst/Toeslagen ingevolge artikel 7 van de Wht van deze draagkracht uit te gaan om te bepalen of een belanghebbende recht heeft op huurtoeslag over dat jaar. Voor een afweging op grond van het gelijkheidsbeginsel biedt de Awir geen ruimte. In de Awir is eveneens geen hardheidsclausule hieromtrent opgenomen.”¹⁴⁴

7. Een gelijksoortig voorbeeld is dat van een mevrouw wier toetsingsinkomen de toepasselijke grens met slechts €54 overschreed, en dientengevolge geen recht had op huurtoeslag. Mevrouw stelde dat dit in strijd is met art. 2 lid 1 van de Algemene wet gelijke behandeling,

¹⁴² *Kamerstukken II* 2014/15, 34 028, 7 (Verslagen van de Commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven). Zie voor een gelijksoortige casus met dezelfde conclusie: ABRvS 9 Maart 2011,

ECLI:NL:RVS:2011:BP7173.

¹⁴³ ABRvS 2 Maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP6322.

¹⁴⁴ ABRvS 2 Juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2441.

alsmede met art. 1 van de Grondwet, nu de regeling niet voorziet in een glijdende schaal. De ABRvS legt dit verweer eenvoudig naast zich neer door te stellen dat er geen sprake kan zijn van een onbillijkheid van overwegende aard, daar deze situatie niet voorkomt in de opsomming van art. 9 Uitvoeringsregeling Awir. Voorts stelt de ABRvS dat er evenmin strijd is met art. 1 van de Grondwet, “nu degenen wier draagkracht verschilt niet als "gelijke gevallen" in de zin van die bepaling kunnen worden aangemerkt, en uit artikel 1 niet volgt dat de gevolgen van verschillen in draagkracht door middel van een meer glijdende schaal tot uitdrukking zouden moeten worden gebracht dan is gebeurd in de Uitvoeringsregeling, zoals [appellante] heeft betoogd.”¹⁴⁵

8. Eerder heb ik over de bijzondere situatie geschreven dat box-3 vermogen leidt tot een daadwerkelijke verhoging van de draagkracht, en zelfs tot een forse verlaging van de fiscale draagkracht, terwijl het inkomen op bijstandsniveau ligt. Dit geval betrof het voorbeeld van ‘Willem’ (zie: Hfd.6; par.5), die een niet-opeisbare schenking had in box-3 en wiens inkomsten daaruit gekort werden op zijn bijstandsuitkering. De ABRvS heeft echter geen enkele consideratie met de bijzondere omstandigheden van het geval. Volgens de Afdeling is er sprake van een fiscaal voordeel uit sparen en beleggen. De hardheidsclausule is niet van toepassing omdat een geval als dit niet genoemd wordt in de Uitvoeringsregeling Awir. En daarmee is de kous af, volgens de Afdeling.

§ 8.5. Samenvatting:

De hardheidsclausule biedt geen uitkomst voor individuele gevallen. De rechtspraak en de Belastingdienst/Toeslagen hanteren een starre vermogenstoets, welke uitsluitend gebaseerd is op de gegevens die de inspecteur van de Belastingdienst aanlevert. Niet gekeken wordt naar bijzondere omstandigheden of de daadwerkelijke financiële situatie van aanvragers van huurtoeslagen. In het volgende hoofdstuk wil ik onderzoek waarom er geen plaats lijkt te zijn voor maatwerk bij de Belastingdienst/Toeslagen, of een rechterlijke toetsing op grond van de omstandigheden van het geval.

¹⁴⁵ ABRvS 25 November 2009, ECLI:RVS:2009:BK4364

HFD.9. 'REALPOLITIK'.

§ 9.1. Inleiding:

De Belastingdienst/Toeslagen is sinds 1 Januari 2006 belast met de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen. Deze dienst zou volgens de wetgever het beste met deze taak belast kunnen worden, daar zij steeds op de hoogte zou zijn van de fiscale situatie van aanvragers van toeslagen. Efficiency overwegingen waren leidend bij de beslissing deze dienst op te richten. Beoogd werd een volledige aansluiting bij de fiscale processen. De Awir is zelfs gemodelleerd naar de mogelijkheden van uitvoering door de Belastingdienst/Toeslagen. Getracht is “om voor de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen door [de Belastingdienst/Toeslagen] zoveel mogelijk aan te sluiten bij de reeds bestaande processen en procedures van de Belastingdienst [...]”¹⁴⁶ En: “Een belangrijke reden om een aantal belangrijke inkomensafhankelijke regelingen te laten uitvoeren door de Belastingdienst/Toeslagen is dat de Belastingdienst al beschikt over veel gegevens die nodig zijn voor de bepaling van een tegemoetkoming. De toekenningprocedure kan daardoor zo beperkt mogelijk worden gehouden.”¹⁴⁷ Echter was het voornemen, dat uitvoering door de Belastingdienst/Toeslagen niet zou leiden tot een inhoudelijke verandering van de toeslageregelingen, dan wel tot een omvorming daarvan tot fiscale instrumenten.¹⁴⁸

Voor wat betreft zowel de inkomenstoets als de vermogenstoets wordt voorkomen dat de Belastingdienst/Toeslagen tijd en moeite zou besteden aan het in aanmerking nemen van de daadwerkelijke financiële situatie van een huishouden: “De definitie van het begrip toetsingsinkomen in dit wetsvoorstel sluit aan bij het begrip verzamelinkomen zoals dat geformuleerd is in de Wet inkomstenbelasting 2001. Hierdoor hoeft de Belastingdienst Toeslagen bij de toekenning van tegemoetkomingen niet zelf een toetsingsinkomen vast te stellen, maar kan de dienst gebruik maken van de bij de Belastingdienst aanwezige gegevens.”¹⁴⁹ En: “Het grote voordeel van de in het voorstel opgenomen vermogenstoets is dat door een aansluiting bij box-3-vermogen de uitvoering effectiever en efficiënter kan worden vormgegeven. Een verzwaring van de uitvoeringslast wordt daarmee voor alle betrokkenen voorkomen. Het vermogen in box 3 wordt immers, anders dan de waarde van het vermogen in de boxen 1 en 2, in de voor de vermogenstoets relevante gevallen in de aangiften inkomstenbelasting opgenomen en is steeds als zodanig bekend bij de Belastingdienst Toeslagen.”¹⁵⁰

¹⁴⁶ *Kamerstukken II 2004/05, 29 764, 3, p. 6-8 (MvT Awir).*

¹⁴⁷ *Kamerstukken II 2004/05, 29 764, 3, p.17 (MvT Awir).*

¹⁴⁸ *Kamerstukken II 2003/04, 29 287, nr.1, p.3 (Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Uitvoering Inkomensafhankelijke Regelingen).*

¹⁴⁹ *Kamerstukken II 2004/05, 29 764, 3, p.8 (MvT Awir).*

¹⁵⁰ *Kamerstukken II 2004/05, 29 764, 3, p.40 (MvT Awir).*

§ 9.2. Efficiency of maatwerk?

De enorme nadruk die gelegd wordt op de efficiency gaat ten koste van onder andere maatwerk. Een vooruitziende blik kan VONK in dezen niet ontzegd worden. Reeds in 2004 schreef hij dat de fiscus zich zou moeten concentreren op het innen en niet op het uitkeren. De sociale zekerheid is volgens VONK bij de fiscus niet in veilige handen.¹⁵¹ Anno 2008 constateert VONK dat “De Belastingdienst/Toeslagen inmiddels in zwaar weer [verkeert]. De [Belastingdienst/Toeslagen] kan het werk niet aan en wordt overladen met een stortvloed van klachten.” Volgens VONK is de Belastingdienst/Toeslagen de “nieuwe uitvoeringsinstelling van de sociale zekerheid. Deze dienst zal zich ten langen leste ook zo moeten gaan gedragen, dat wil zeggen: met respect voor uitzonderingsposities en met zorg voor de belangen van de individuele uitkeringsgerechtigde. Enkel massale processen die gericht zijn op het grote innen, zijn daarvoor niet geschikt; er zal maatwerk moeten worden verricht.”¹⁵²

STEVENS schrijft: “De belangrijkste uitdaging van de Belastingdienst is de menselijke maat te bewaren en de kwaliteitseisen in balans te houden met de noodzaak tot efficiënte realisatie. Dat stelt grenzen aan de “systematische” afwikkeling van problemen.”¹⁵³ Volgens STEVENS kende de Belastingdienst traditioneel “een regelcultuur die bij de uitvoering van de regels een grote mate van “Freies ermessen” kende en respecteerde. Het devies van de Inspecteursvereniging “Fortiter in re, suaviter in modo” gaf daaraan uitdrukking.”¹⁵⁴ Tegenwoordig is er volgens STEVENS steeds meer sprake van een “regel is regel”-mentaliteit, die “het risico in zich [draagt] dat aan het wezen van de rechtstoepassing wordt voorbijgegaan.”¹⁵⁵

Een gelijksoortige kritiek komt van DUSARDUIJN. Doordat de Belastingdienst een “centraal loket [wordt] dat niet alleen heft en int, maar ook inkomensafhankelijke toeslagen verstrekt”, stijgt volgens haar “de invloed van de Belastingdienst binnen het overheidsbestel waardoor de automatisering van de Belastingdienst in toenemende mate de vormgeving van regelingen zal bepalen.”¹⁵⁶

De NATIONALE OMBUDSMAN concludeert dat de Belastingdienst/Toeslagen “in zijn dienstverlening onvoldoende ruimte heeft gecreëerd om maatwerk te kunnen leveren aan de burger die een probleem heeft met zijn toeslag(en). Toeslagen houdt onvoldoende rekening met de financieel kwetsbare positie van die burger en laat zich teveel beperken door bestaande re-

¹⁵¹ Vonk 2004, p.3-5.

¹⁵² Vonk 2008, p.12.

¹⁵³ Stevens 2007, p.1.

¹⁵⁴ ‘Fortiter in re, suaviter in modo’, vrij vertaald: ‘Ferm in de principes, soepel in de toepassing’.

¹⁵⁵ Stevens 2007, p. 8-9.

¹⁵⁶ Dusarduijn 2004, p. 4-5.

gels en procedures.” En: “De systemen van Toeslagen (gekoppeld aan die van de Belastingdienst) zijn blijkbaar niet of onvoldoende berekend op afwijkende situaties. Daar zit de achilleshiel van de organisatie.”¹⁵⁷

§ 9.3. Efficiency en behoorlijk bestuur:

In zal hieronder enkele voorbeelden noemen waaruit blijkt dat de Belastingdienst/Toeslagen en de rechtspraak een ‘Realpolitik’ hanteren ten aanzien van de huurtoeslagen. Deze voorbeelden dienen ter indicatie en zullen zodoende niet uitvoering behandeld worden.

Vertrouwen:

Het is vaste rechtspraak dat aan informatie van de Belastingdienst/Toeslagen geen te honoreren vertrouwen mag worden ontleend.¹⁵⁸ Een voorbeeld is dat aan uitlatingen van medewerkers van de Belastingtelefoon geen te honoreren vertrouwen kan worden ontleend.¹⁵⁹ Het vreemde is echter dat de Belastingdienst/Toeslagen met formulieren werkt en een aanvraag huurtoeslag via internet geschiedt. Dit om alles zo efficiënt en geautomatiseerd als mogelijk te houden: juist dan mag verwacht worden dat de formulieren omvattend zijn en de informatie correct. Aan bijvoorbeeld onjuiste informatie op de website van de Belastingdienst/Toeslagen over de vermogensgrens, kan echter geen enkel recht worden ontleend: “De dienst betoogt terecht dat [wederpartij] aan de foutieve informatie over het maximaal toegelaten vermogen die in december 2010 enige tijd op de website heeft gestaan, geen te honoreren vertrouwen kon ontleen dat zij over 2011 aanspraak heeft op huurtoeslag, reeds omdat die website slechts algemene informatie bevat en het bestaan van de aanspraak steeds afhankelijk is van de individuele omstandigheden van het geval.”¹⁶⁰ Vanaf de introductie van de Awir heeft de Belastingdienst/Toeslagen verzuimd in de aanvraagformulieren voor toeslagen de vraag naar box-3 vermogen op te nemen. De ABRvS wuift bezwaren hieromtrent echter weg: “De omstandigheid dat in het aanvraagformulier niet wordt gevraagd het vermogen in te vullen, leidt evenmin tot een ander oordeel, nu uit de wet volgt dat het vermogen bij het bepalen van de draagkracht wordt betrokken.”¹⁶¹ Dit terwijl de LANDELIJKE ORGANISATIE SOCIAAL RAADSLIEDEN reeds in 2009 een aanbeveling in die richting deed: Laat de Belastingdienst/Toeslagen meteen de door de burger aangeleverde gegevens geautomatiseerd in de systemen toetsen en bij afwijkingen een waarschuwing aan de burger sturen.” En: “De politiek moet erop toezien dat het in 2005 al toegezegde systeem van vooringevulde formulieren en toetsing van aanvragen meteen bij de ontvangst, nu zo snel mogelijk wordt

¹⁵⁷ Rapport Nationale Ombudsman 2015, p. 10-11.

¹⁵⁸ Zie bijv.: ABRvS 26 Juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:53; ABRvS 19 December 2012, ECLI:NL:RVS:BY6717; ABRvS 25 Juli 2012, ECLI:NL:RVS:BX2596.

¹⁵⁹ Zie bijv. HR 5 Januari 2000, *JB* 2000, 21.

¹⁶⁰ ABRvS 11 December 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2416.

¹⁶¹ ABRvS 21 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3236

ingevoerd."¹⁶² Doch kennelijk prevaleert de efficiëntie, hetgeen overigens door de rechtspraak ten aanzien van de uitvoering van sociale verzekeringswetten is toegegeven. In dat kader oordeelde de CRvB namelijk dat een soepele uitvoering daarvan vereist dat aan informatie en mededelingen niet te snel gerechtvaardigd vertrouwen mag worden ontleend.¹⁶³ Wat daar ook van zijn mag: het gemak waarmee de Belastingdienst/Toeslagen en de rechtspraak het vertrouwensbeginsel opzij zetten geeft te denken. Wat wellicht nog meer te denken geeft is deze opstelling van de rechtspraak er toe leidt dat de Belastingdienst/Toeslagen geen noodzaak ziet knelpunten aan te passen. Met andere woorden: doordat de rechtspraak fouten niet afstraft, blijven zij voortbestaan.

Termijnen:

Een ander punt van aandacht is dat de Belastingdienst volgens de wet binnen 6 maanden na afloop van de vaststelling van de aanslag inkomstenbelasting moet beslissen of een huurtoeslag wordt toegekend.¹⁶⁴ Dit is van belang omdat een burger meestal zijn huur bekostigt met voorschotten huurtoeslag, en een terugvordering van die voorschotten na een langere periode zeer nadelige gevolgen heeft. Immers: men dient dan veel meer terug te betalen en heeft zich reeds aangepast qua huisvesting aan de verwachte huurtoeslagen. Het is echter vaste rechtspraak dat aan termijnoverschrijding, hoe ernstig ook, geen rechtsgevolgen worden verbonden.¹⁶⁵ Dit klemmt omdat het vele huurders in zeer grote financiële moeilijkheden en onzekerheid brengt. Dit klemmt omdat de Belastingdienst/Toeslagen zodoende geen prikkel krijgt sneller te werken. Dit alles klemmt des te meer omdat het een uiterst paradoxale kwestie in het leven roept. Efficiëntie overwegingen hebben er namelijk toe geleid dat voor de vermogens- toets aansluiting is gezocht bij het box-3 vermogen, hetgeen een heroverweging op grond van feitelijke draagkracht onmogelijk maakt. Dan mag van de Belastingdienst/Toeslagen zeker verwacht worden dat zij ook efficiënt werkt en tijdig besluiten neemt. Nu echter snijdt het mes aan twee kanten in negatieve zin: de burger krijgt geen maatwerk vanwege efficiëntie, maar de dienst wordt niet afgestraft als zij niet efficiënt werkt. Dat termijnoverschrijding zijdens de Belastingdienst/Toeslagen kennelijk geen consequenties heeft zal er mee te maken hebben dat de dienst reeds jarenlang enorme achterstanden heeft bij het definitief toekennen van huurtoeslagen. Zo schrijft de NATIONALE OMBUDSMAN bijvoorbeeld: "In augustus 2014 moest Toeslagen over de jaren 2011 en 2012 nog ruim één miljoen toeslagen definitief vaststellen. [...]Het voortdurend hoge aantal klachten dat de ombudsman hierover al jaren ontvangt geeft aan dat het hier niet gaat om incidentele missers of om een tijdelijk falen."¹⁶⁶ De

¹⁶² Rapport LOSR 2009, p. 7.

¹⁶³ Zie bijv. CRvB 25 Augustus 1992, AB 1992, 617.

¹⁶⁴ Art. 19 Awir.

¹⁶⁵ Zie bijv.: ABRvS 25 Mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1390 en ABRvS 6 Juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1872.

¹⁶⁶ Rapport Nationale Ombudsman 2015, p. 11-12.

vraag is echter of efficiency of uitvoeringsproblemen mogen leiden tot een uitholling van de rechten van de burger, of dat juist de rechtspraak ook onder die omstandigheden, of: juist onder die omstandigheden, de hand moet houden aan termijnoverschrijdingen.

Gelijkheidsbeginsel:

De ABRvS is uiterst onduidelijk omtrent het gelijkheidsbeginsel in het kader van de Awir. Soms stelt zij dat de Awir voor afweging op grond van het gelijkheidsbeginsel geen ruimte biedt.¹⁶⁷ Soms komt zij wel aan een afweging op grond van het gelijkheidsbeginsel toe, maar wordt het beroep daarop afgewezen.¹⁶⁸ Soms meent de ABRvS dat aan een afweging op grond van het gelijkheidsbeginsel, of welk beginsel van behoorlijk bestuur dan ook, niet mogelijk is, omdat zulks neer zou komen op toetsing door de ABRvS van wetten in formele zin aan de algemene rechtsbeginselen, waartoe zij niet bevoegd is.¹⁶⁹ In beginsel is het juist dat formele wetten niet mogen worden getoetst aan algemene beginselen, doch de ABRvS gaat er aan voorbij dat formele wetten wel mogen worden getoetst aan verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties, zoals het gelijkheidsbeginsel van de artikelen 14 EVRM en 26 IVBPR.¹⁷⁰ Enfin, de rechtspraak lijkt het spoor bijster te zijn. Overigens zou de rechtspraak wel degelijk moeten toetsen aan het gelijkheidsbeginsel, juist in die gevallen waarin er een discrepantie wordt gesteld tussen vermeende (fiscale) en daadwerkelijke draagkracht. Immers, zoals GRIBNAU terecht opmerkt: “Het draagkrachtbeginsel is het fundament van een rechtvaardige inkomstenbelasting [...]. [...] Het draagkrachtbeginsel is nauw verbonden met de rechtsgelijkheid. Burgers met een grotere draagkracht zijn ongelijk aan burgers met een geringere draagkracht zodat zij meer belasting kunnen en moeten betalen.” GRIBNAU ziet echter in dat het dan wel moet gaan om de werkelijke draagkracht, en niet om een fictieve: “De vraag naar het belang en het gewicht van het draagkrachtbeginsel komt pregnant naar voren bij de forfaitaire vermogensrendementsheffing. Het voordeel uit sparen en beleggen wordt forfaitair gesteld op 4% rendement [...]. Dat betekent dat geen rekening wordt gehouden met individuele draagkrachtverschillen. De werkelijk behaalde voordelen of nadelen worden buiten beschouwing gelaten.”¹⁷¹ Ook BRUIJSTEN meent dat het fiscale recht een afweging op grond van het gelijkheidsbeginsel zou moeten bieden: “Naar mijn idee zal de Nederlandse belastingwetgever het gelijkheidsbeginsel moeten respecteren en mag de rechter toetsen of de wetgever zich daar voldoende aan heeft gehouden.”¹⁷²

¹⁶⁷ Zie bijv.: ABRvS 2 Juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2441.

¹⁶⁸ Zie bijv.: ABRvS 20 Juli 2011, BR2319; 27 Juli 2011, BR3197; 8 April 2015, 1127.

¹⁶⁹ ABRvS 25 Mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1390

¹⁷⁰ Aldus ook: Bruijsten 2007, p. 2.

¹⁷¹ J.L.M. Gribnau in: Rijkers & Vording 2006, p. 63-64.

¹⁷² Bruijsten 2007, p. 3.

§ 9.4. Samenvatting:

Doordien de Belastingdienst/Toeslagen efficiency laat prevaleren boven maatwerk en de wetgever dit ruimhartig faciliteert, ontstaan de nodige problemen. Juist voor de rechtspraak ligt hier de taak bescherming te bieden aan uitzonderlijke gevallen en behoorlijk bestuur te waarborgen. De rechtspraak laat deze taak echter volslagen liggen. Zo is een situatie ontstaan die ik zou willen omschrijven als 'Realpolitik'. Wat ik daarmee bedoel is dat zowel de Belastingdienst/Toeslagen als de rechtspraak ten behoeve van de efficiëntie, werkbaarheid en kostenbesparing, tekortschieten in hun respectievelijke taken. Op een kille wijze worden de kosten en baten van het toeslagenbeleid gevormd en in stand gehouden, zonder de geest van de wet, beginselen van behoorlijk bestuur of de redelijkheid en billijkheid in acht te nemen. De beschrijving van dit probleem is van belang omdat het verklaart, of althans inzicht biedt, in de wijze waarop de hardheidsclausule wordt geïnterpreteerd en waarom er geen ruimte is voor een beschouwing van de daadwerkelijke draagkracht. Het verklaart waarom de Belastingdienst/Toeslagen niet 'out of the box' durft te denken. Want deze dienst is gebonden aan de vaststelling van de draagkracht door de belastinginspecteur. Want deze dienst is gebonden aan ficties, daar zij alleen de fiscale draagkracht is ogenschouw neemt. Zulks zou onder omstandigheden nog te billijken kunnen zijn voor zover het de inkomstenbelasting zou betreffen, doch waar het gaat om het uitkeren van tegemoetkomingen in noodzakelijke kosten, is zulk een gebondenheid aan ficties desastreus.

Het niet in staat zijn van de Belastingdienst/Toeslagen tot een beschouwing van de daadwerkelijke draagkracht, leidt tot perfide resultaten. Het leidt tot een veronachtzaming van algemene beginselen van behoorlijk bestuur, tot een veronachtzaming van de bedoelingen van de wetgever, en tot een ontkenning van de werkelijkheid. Indien de feitelijke draagkracht van een huishouden daalt, vanwege het hebben van een vermogen waarover niet beschikt kan worden en dat geen rendement oplevert, dan getuigt het van formalisme en rigiditeit desondanks geen toeslag toe te kennen. Het is dan de kille wetmatigheid die prevaleert boven de rechtvaardigheid en de geest van de wet. Dat dit zeker geen goede zaak is, onderschrijft HAPPÉ: "Met recht kun je leuke dingen doen, constructies maken die sluiten als een bus, waar geen jurist meer een vinger tussen kan krijgen, maar waarvan het effect is dat de 'spirit of the law' in geen velden of wegen meer is te bespeuren. Zo het recht bedrijven heeft het reële risico in zich van maatschappelijk onverantwoord juridisch handelen."¹⁷³

Uit het bovenstaande blijkt dat de dienst en rechtspraak koste wat kost willen voorkomen dat een precedent geschapen wordt dat maatwerk vergt. Met andere woorden: de uitvoering moet geautomatiseerd blijven, zodat geen dure en tijdrovende menselijke heroverweging nodig is.

¹⁷³ Happé 2010, p. 2.

Voorts blijkt dat praktische en financiële overwegingen een bepalende rol spelen. De Belastingdienst/Toeslagen kampt reeds jarenlang met zovele uitvoeringsverwikkelingen, dat strak de hand houden aan behoorlijk bestuur tot enorme problemen zou leiden. Het zou de overheid bijvoorbeeld miljarden kosten om honderdduizenden, of zelfs miljoenen, huurtoeslagen niet terug te vorderen indien een beroep op termijnoverschrijding tijdens de Belastingdienst/Toeslagen zou slagen.

Enfin, men kan zich afvragen of rechtvaardigheid tegen iedere prijs dient te prevaleren boven doelmatigheid. NIESSEN biedt een genuanceerde visie daaromtrent in het kader van de belastingheffing, welke visie evengoed van toepassing kan zijn op de uitvoering van toeslagen: “Bij de *afweging tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid* geldt mijns inziens als uitgangspunt dat de eerste voorgaat. Rechtvaardigheid moet immers in ethisch opzicht als van hogere orde worden geacht. ‘Efficiency is minder belangrijk dan eerlijk delen’, zou men kunnen zeggen. Maar dit is geen absolute regel. Wanneer een wet onuitvoerbaar is, wordt het recht evenmin gediend; en al te hoge uitvoeringskosten zijn zelfs rechtstreeks in strijd met het primaire doel van de belastingheffing. Dus zal een ‘gering’ rechtvaardigheidsbelang moeten wijken voor de opheffing van een ‘groot’ doelmatigheidstekort. Een harde norm voor de weging valt echter niet te geven, aangezien beide belangen zelden of nooit in eenzelfde maatstaf kunnen worden uitgedrukt.”¹⁷⁴

In grote lijnen kan ik NIESSEN’S visie onderschrijven. Daarbij ben ik van mening dat het mogelijk is de uitvoering van het uitkeren van toeslagen rechtvaardiger te laten geschieden, zonder dat de doelmatigheid al te zeer in het gedrang komt. In het navolgende hoofdstuk zal ik hieromtrent een aanbeveling doen.

¹⁷⁴ Niessen 2010, p. 60.

HFD.10. KNELPUNTEN EN AANBEVELINGEN.

§ 10.1. Inleiding:

Ik wil nu duidelijk omschrijven welke knelpunten er in de Awir en de Wht zitten. Vervolgens zal ik aanbevelingen doen op welke wijze daarin veranderingen zouden moeten komen. Ik zal mij daarbij concentreren op de knelpunten welke bestaan in de vermogenstoets, dan wel de toepassing daarvan. Het voornaamste knelpunt in de huurtoeslagregeling zit in het gegeven dat niet altijd over box-3 vermogen beschikt kan worden. Een knelpunt dat hiermee samenhangt, is het forfaitaire rendement over box-3 vermogen. Voorts wil ik twee andere knelpunten benoemen: de wijze waarop de hardheidsclausule gehanteerd wordt en de uitvoering van de Awir door de Belastingdienst/Toeslagen. Ook deze knelpunten houden verband met de vermogenstoets en de aanbevelingen die ik daaromtrent zal doen.

In paragraaf 10.2 behandel ik eventuele problemen die zich voor kunnen doen in de situatie wanneer wél over het box-3 vermogen beschikt kan worden. Voorts zal ik in paragraaf 10.2 uitleggen waarom het forfaitair gestelde rendement over box-3 vermogen, in de situatie dat over het vermogen beschikt kan worden, als zodanig geen knelpunt oplevert. In paragraaf 10.3 worden de knelpunten behandeld die zich voordoen, wanneer niet over box-3 vermogen beschikt kan worden. Paragraaf 10.4 is gewijd aan het probleem van de hardheidsclausule in de Awir. Paragraaf 10.5 bespreekt de ontoereikende wijze waarop de Belastingdienst/Toeslagen het uitkeren van huurtoeslagen uitvoert. Alle knelpunten worden benaderd vanuit een oplossingsgerichte werkwijze. Dat wil zeggen dat ik, waar nodig, aanbevelingen zal doen om hindernissen en moeilijkheden, die zich rondom de vermogenstoets voordoen, te overwinnen.

§ 10.2. Box-3 waarover beschikt kan worden:

Een vermogen in box-3 wordt in aanmerking genomen voor het recht op een huurtoeslag, indien dit vermogen hoger is dan het heffingsvrije vermogen. Als over dit box-3 vermogen beschikt kan worden, dan levert dit vermogen - vanuit het gezichtspunt van de Wht - steeds een verhoging van de draagkracht op, en wel ter grootte van het gehele box-3 vermogen plus het voordeel uit sparen en beleggen. Het is ten eerste de vraag of het aanvaardbaar is dat het gehele box-3 vermogen geacht wordt de draagkracht te verhogen. Ten tweede is het de vraag of het aanvaardbaar is om geen huurtoeslag toe te kennen, in die gevallen dat over het box-3 vermogen beschikt kan worden, maar het daadwerkelijke rendement uit het vermogen in negatieve wijze afwijkt van het forfaitair gestelde rendement van 4%.

Vraagstuk 1: Moet het gehele box-3 vermogen geacht worden de draagkracht te verhogen?

In de fiscaliteit leidt het heffingsvrije vermogen niet tot een daadwerkelijke verhoging van de draagkracht. Immers: dit gedeelte van het vermogen is, ingevolge het 'beginsel van het noodzakelijke levensonderhoud', uitgezonderd van belastingheffing. Echter: het heffingsvrije vermogen ziet louter op de belastingheffing: over het gedeelte dat noodzakelijk is voor het levensonderhoud wordt geen belasting geheven. Huisvestingskosten (inclusief huurkosten) vallen echter nu juist in de kosten voor het noodzakelijke levensonderhoud, zodat deze kosten (deels) met het heffingsvrije gedeelte van het vermogen bestreken kunnen worden. Dat de vermogenstoets van de Wht gebaseerd is op het heffingsvrije vermogen hoeft 'an sich' dus geen probleem te zijn. Men kan zich echter afvragen of de vermogenstoets daarmee niet een te harde scheidslijn aanbrengt. Immers: heeft men één euro meer vermogen dan het heffingsvrije vermogen, dan vervalt het recht op een huurtoeslag volkomen. Het komt er dus op neer dat één euro het verschil kan maken of een huishouden recht heeft op huurtoeslag, dan wel het gehele vermogen moet worden aangewend om zelfstandig in de huurkosten te voorzien.

Ik acht het echter, om voornamelijk praktische redenen, oorbaar dat de vermogenstoets van de Awir/Wht niet voorziet in een glijdende schaal (let wel: indien over het vermogen beschikt kan worden). Ten eerste voorziet de huidige vermogenstoets in een duidelijke en eenvoudig toepasbare grens. Ten tweede voorziet de huidige vermogenstoets in de praktijk reeds in een glijdende schaal. Want diegenen die geen recht hebben op een huurtoeslag, vanwege een geringe overschrijding van het heffingsvrije vermogen, zullen hun vermogen moeten aanspreken om de huur te bekostigen. Dit leidt er toe dat zij spoedig onder het heffingsvrije vermogen zullen zitten en alsnog het recht op een huurtoeslag verkrijgen.

Vraagstuk 2: Levert het forfaitair gestelde rendement een knelpunt op, indien over box-3 vermogen beschikt kan worden?

In de fiscaliteit leidt een, voor de inkomstenbelasting in aanmerking te nemen, vermogen in box-3 steeds tot een forfaitaire gesteld voordeel uit sparen en beleggen van 4%. Het is mogelijk dat het daadwerkelijk behaalde rendement veel lager ligt dan het forfaitaire rendement van 4%, of dat zelfs helemaal geen rendement wordt behaald. Indien over box-3 vermogen beschikt kan worden, dan leidt de fictie van het forfaitair gestelde rendement mijns inziens echter niet tot een situatie die ik als een onbillijkheid van overwegende aard beschouw. Omdat ingeteerd kan worden op het vermogen om zelfstandig te voorzien in de huisvestingskosten, lijkt het mij aanvaardbaar om geen huurtoeslag toe te kennen. Een huurtoelage is dan immers niet noodzakelijk. Dat een rendement van 4% forfaitair over het vermogen wordt gesteld, is dan weliswaar meestal een fictie, doch niet een fictie die leidt tot perverse resul-

taten. Met ander woorden: aangezien de vermogenstoets van de Awir voor wat betreft de huurtoeslagen een expliciete is, wordt het fictieve karakter van het inkomen uit sparen en beleggen in dit geval geen grond om het niet toekennen van een toeslag te heroverwegen.

§ 10.3. Box-3 vermogen waarover niet beschikt kan worden:

De zaken liggen drastisch anders in de situatie waarin niet over vermogen in box-3 beschikt kan worden, dan in de situatie waarin wél over het vermogen beschikt kan worden. In beide gevallen bestaat er geen recht op een huurtoeslag, indien het vermogen groter is dan het heffingsvrije vermogen. Echter doen zich, in het geval dat over het vermogen niet beschikt kan worden, twee duidelijke knelpunten voor. Het eerste is de fictie dat het vermogen in box-3 geacht wordt draagkracht te verschaffen, terwijl het vermogen niet daadwerkelijk aangewend kan worden om in de huurkosten te voorzien. Het tweede is dat de fictie van het forfaitaire rendement zich nu duidelijk kan doen gevoelen. Ook kan het geval zich voordoen dat vermogen niet leidt tot inkomsten uit dat vermogen én over dat vermogen niet beschikt kan worden. Dan is er sprake van wat DUSARDUIJN een ‘gestapelde fictie’ noemt, en BOER & VORDING het ‘fictie-op-fictie-element’.¹⁷⁵ Met hen ben ik het eens dat ficties, en zeker het stapelen van ficties, kunnen leiden tot zeer ongewenste situaties.

Knelpunt 1: Het vermogen als zodanig waarover niet beschikt kan worden:

Indien niet over vermogen beschikt kan worden, dan leidt het vermogen als zodanig niet tot een daadwerkelijke verhoging van de draagkracht. Het vermogen kan immers niet aangewend worden om in de huurkosten te voorzien. Zoals uit de eerder aangehaalde voorbeelden uit de jurisprudentie en de door mij gemaakte tabellen blijkt, kan het in aanmerking nemen van vermogen waarover niet beschikt kan worden leiden tot perverse resultaten. Resultaten bovendien die strijdig zijn met de idee achter de vermogenstoets, dat ‘vermogen extra draagkracht geeft’.

Knelpunt 2: Het forfaitaire gestelde voordeel uit sparen en beleggen:

In situaties dat niet over box-3 vermogen beschikt kan worden, zal het vermogen *in beginsel* (want er zijn situaties waarin vermogen leidt tot een terugval in de fiscale draagkracht) leiden tot extra fiscale draagkracht: het verzamelinkomen (toetsingsinkomen) stijgt immers vanwege de veronderstelde inkomsten uit dat vermogen. In de huidige situatie leidt *ieder* gesteld voordeel uit sparen en beleggen tot een geheel verval van huurtoeslag. De vraag is of het wenselijk is om geen huurtoeslag toe te kennen indien het toetsingsinkomen, ondanks de

¹⁷⁵ Van Apeldoorn, Gribnau & Verbeek 2015, p. 5. En: Boer & Vording 2015, p. 4.

inkomsten uit het vermogen, niet het norminkomen van de Wht overschrijdt. Het vermogen geeft in dat geval extra draagkracht, maar de draagkracht ligt nog binnen de bandbreedte van huishoudens die wel recht hebben op een huurtoeslag. De enige grond om onderscheid te maken tussen inkomsten uit vermogen en overige inkomsten zou dan gelegen kunnen liggen in het beginsel van de ‘bevoorrechte verkrijging’. Met DE LANGEN ben ik het echter eens dat er geen grond bestaat “om de verdienstelijkheid van de spaarprestatie in beginsel lager te stellen dan die van de arbeidsprestatie.”¹⁷⁶ Bovendien is in het verleden over het gespaarde reeds inkomstenbelasting betaald. Daarnaast zij opgemerkt, dat indien men al uit zou gaan van het beginsel van de bevoorrechte verkrijging, dit hoogstens een dienovereenkomstige verlaging van de huurtoeslag zou rechtvaardigen, doch niet een absolute onmogelijkheid een huurtoeslag toegekend te krijgen. Want zelfs VAN SOEST, die het beginsel van de bevoorrechte verkrijging aanhangt en inkomsten uit vermogen als inkomsten met een ‘gering verkrijgingsbezwaar’ ziet, is van mening dat dit beginsel hoogstens een *matige* belasting kan rechtvaardigen.¹⁷⁷ Mutatis mutandis valt niet in te zien waarom inkomsten uit vermogen dan ook niet hoogstens matig extra kunnen bijdragen aan het vaststellen van het toetsingsinkomen.

Blijft overeind de vraag of het wenselijk is om inkomsten uit vermogen forfaitair vast te stellen. Is het wenselijk om iemand geen huurtoeslag toe te kennen omdat hij een gesteld rendement heeft waardoor hij boven het norminkomen uitkomt, terwijl zijn daadwerkelijke rendement veel lager lag? Volgens de LOSR niet, want zij schreven als aanbeveling: “Voeg aan de [Awir] de bijzondere situatie toe dat inkomensbestanddelen die de draagkracht niet daadwerkelijk verhogen (papieren inkomen), buiten beschouwing blijven.”¹⁷⁸ Zover zou ik niet willen gaan, daar ik een middenweg aanreik: een compromis tussen enerzijds de voorstanders van afschaffing van de forfaitaire vermogensrendementsgrondslag, en anderzijds diegenen die het beginsel van de bevoorrechte verkrijging aanhangen. Het compromis luidt dat voor wat betreft het vaststellen van toetsingsinkomen in de Awir/Wht het voordeel uit sparen en beleggen op 4% gesteld moet blijven. Dit is een rendement dat in werkelijkheid misschien niet gehaald wordt, doch daarmee wordt tevens gerealiseerd dat inkomsten uit vermogen in het algemeen toch zwaarder meetellen dan overige inkomsten. Bovendien komt deze wijze van vaststelling van vermogensinkomsten de doelmatigheid ten goede.

¹⁷⁶ De Langen 1954, p. 174.

¹⁷⁷ Van Soest 1967, p. 323.

¹⁷⁸ Rapport LOSR 2009, p. 10.

Aanbevelingen:

Laat vermogensbestanddelen waarover niet beschikt kan worden *als zodanig* buiten beschouwing voor de draagkrachtbepaling. Indien niet over het vermogen beschikt kan worden, laat inkomsten uit vermogen dan louter meetellen ter bepaling van het toetsingsinkomen. Met andere woorden: de expliciete vermogenstoets moet, in gevallen waarin niet over box-3 vermogen beschikt kan worden, vervangen worden door louter een impliciete. Komt men vanwege het voordeel uit sparen en beleggen niet uit boven het norminkomen, dan dient een huurtoeslag toegekend te worden. De huidige impliciete vermogenstoets kan in stand blijven, waarbij het rendement wordt vastgesteld op 4% forfaitair.

Hoe dit tot stand te brengen?

Het is vervolgens de vraag op welke wijze bovengenoemde aanbevelingen gestalte moeten krijgen. Voor het geval dat over vermogen niet beschikt kan worden, zou de wet kunnen worden aangepast, in die zin dat dan louter een impliciete vermogenstoets geldt. Een probleem is echter hoe vast te stellen dat over vermogen niet beschikt kan worden. Want voor box-3, waarbij de Awir immers aansluiting heeft, maakt het niet of over vermogen al dan niet beschikt kan worden. Voorts is het niet in alle gevallen duidelijk of over het vermogen beschikt kan worden. Neem het eerder aangehaalde voorbeeld van de mevrouw die vermogen had, bestaande uit een aandeel in de waarde van een van haar ouders geërfd huis, dat tot op heden onverkoopbaar is gebleken. Verdedigbaar is, dat de mevrouw wel degelijk over haar vermogen kan beschikken: zij kan juridisch gezien immers haar aandeel in de woning overdragen. Dat zulks feitelijk (tijdelijk) niet mogelijk is, doet over de beschikkingsbevoegdheid van de vrouw over haar vermogen niet af. Anderzijds is verdedigbaar, dat het onbillijk is de mevrouw op die grond een huurtoeslag te ontfangen. Een andere uitzonderlijke situatie is die waarin over het vermogen niet beschikt kan worden én het ‘voordeel uit sparen en beleggen’ gekort wordt op de bijstandsuitkering. Deze moeilijkheden brengen mij tot overweging, dat een bestuurlijke dan wel rechterlijke beoordeling aan de hand van een veel ruimere hardheidsclausule dan nu het geval is, de aangewezen weg is. In paragraaf 10.4 ga ik hier nader op in.

§ 10.4. Het probleem van de hardheidsclausule:

Zoals reeds opgemerkt, is in de Awir een hardheidsclausule opgenomen, welke zich uitstekend zou kunnen lenen om een oplossing te bieden voor de knelpunten in de Awir. Uit de door mij aangehaalde jurisprudentie, is echter gebleken dat de hardheidsclausule van de Awir geen enkel soelaas biedt. Dit heeft zijn oorzaak, in de wijze waarop de hardheidsclausule door de rechterlijke macht wordt geïnterpreteerd. Volgens de rechtspraak is de hardheidsclausule limitatief. Deze stellingname van de rechtspraak, is niet verenigbaar met waarvoor een hardheidsclausule behoort te staan. Een hardheidsclausule ziet immers op situaties waarin toepassing van de wet tot dermate onbillijke resultaten zou leiden, dat die toepassing achterwege moet blijven. Volgens de COMMISSIE VOOR DE VERZOEKSCHRIFTEN EN DE BUGERINTIATIEVEN “kan de hardheidsclausule alleen [...] worden toegepast bij een ‘onbillijkheid van overwegende aard’, dat wil zeggen een gevolg dat de wetgever had voorkomen als hij dat bij het maken van de wet had voorzien.”¹⁷⁹ Een hardheidsclausule die reeds van te voren is ingevuld, dat wil zeggen die geen ruimte laat voor een onverwachte omstandigheid, is regelrecht in strijd met de idee van een hardheidsclausule, daar immers nooit alle gevolgen van een wet bij het maken ervan te voorzien zijn. De starre en legistische opvatting van de ABRvS, over de hardheidsclausule in de Awir, is dan ook in strijd met een waarlijke toetsing op hardheid.

Onhoudbaar is in ieder geval dat de hardheidsclausule niet zou kunnen worden toegepast in situaties waarin vermogen niet leidt tot extra draagkracht, of zelfs een verlaging van de fiscale draagkracht, daar immers de gedachte achter de vermogenstoets is dat vermogen extra draagkracht geeft. Zulk een situatie kan simpelweg niet in redelijkheid door de wetgever voorzien zijn, want dit zou betekenen dat een wet is gemaakt die inherent in strijd is met haar eigen bedoeling. Ook volgens de LANDELIJKE ORGANISATIE SOCIAAL RAADSLIEDEN (LOSR) dient de Awir “niet alleen rechtmatig en doeltreffend te zijn maar ook redelijk, billijk en rechtvaardig.” Dat de Belastingdienst/Toeslagen in dat laatste tekortschiet, komt volgens de LOSR mede “door de nadruk die gelegd wordt op het massaproces, waardoor de menselijke maat verloren gaat.” De LOSR is dan ook van mening dat de hardheidsclausule, “die toch al veel te onbekend was en te weinig wordt toegepast”, veel ruimer moet worden toegepast.¹⁸⁰

Enfin, waar mijn betoog op neerkomt, is dat de *hardheidsclausule zelf tot een knelpunt is geworden*. Een hardheidsclausule heeft de functie het rechtssubject te beschermen tegen de ‘hardheid’ die de toepassing van de wet in bijzondere gevallen met zich mee kan brengen. Een hardheidsclausule dient als waarborg tegen de onredelijke resultaten waartoe een starre

¹⁷⁹ *Kamerstukken II* 2014/15, 34 028, 7 (Verslagen van de Commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven).

¹⁸⁰ Rapport LOSR 2009, p. 3-4.

toepassing van de wet kan leiden. De hardheidsclausule van de Awir, of althans de wijze waarop zij uitgelegd en toegepast wordt, doet nu precies het tegenovergestelde. Alle situaties die niet onder art. 9 van de Uitvoeringsregeling Awir vallen, worden door de rechtspraak als niet onbillijk beoordeeld. Daarmee heeft de rechtspraak zichzelf een voorwendsel gegeven om besluiten van de Belastingdienst/Toeslagen inhoudelijk niet te hoeven beoordelen. Daarmee gaat de rechtspraak er op grove wijze aan voorbij, dat zij besluiten steeds moet toetsen aan de redelijkheid en billijkheid en de omstandigheden van het geval. Door op mechanische wijze iedere casus te toetsen aan: (1) de vaststelling van het voordeel uit sparen en beleggen door de belastinginspecteur, en (2) of een geval al dan niet te scharen valt onder een art. 9 van de Uitvoeringsregeling, verliest zij niet alleen de werkelijkheid, maar ook haar eigen taak uit het oog. Sterker nog: men kan zich ernstig afvragen welke bestaansgrond de rechtspraak in dezen nog heeft, als er geen ruimte bestaat af te wijken van de veronderstellingen van de belastinginspecteur en de opsommingen in een Ministeriele regeling.

Aanbevelingen:

Laat de hardheidsclausule wezen wat zij moet zijn: een mogelijkheid voor zowel de betrokken Minister als de rechtspraak om toepassing van de wet achterwege te laten, indien deze toepassing leidt tot perfide resultaten. Het is prima om bij wet groepen van gevallen aan te wijzen waarop de vermogenstoets niet van toepassing is, doch laat dit geen limitatieve invulling van de hardheidsclausule zijn. Laat de hardheidsclausule een ‘open rechtsnorm’ zijn voor individuele, uitzonderlijke en niet voorziene omstandigheden. Het bestuur en de rechter zullen in mijn optiek, aan de hand van de omstandigheden van het geval, steeds moeten beoordelen of het vermogen aanwensbaar is. Voorts kunnen zij in uitzonderlijke gevallen, zoals de casus waarbij inkomsten uit vermogen gekort worden op de bijstandsuitkering, aanvullend maatwerk bieden.

Een argument tegen deze hantering van de hardheidsclausule zou kunnen zijn dat dit een eindeloze stroom van bezwaren bij de Belastingdienst/Toeslagen en beroepen bij de bestuursrechter zou opleveren. Problemen in de efficiënte uitvoering van de toeslagen zouden het gevolg zijn. Bovendien zou een tegenargument kunnen zijn, dat de rechtszekerheid niet gediend is met een rechter die aan de hand van de redelijkheid en billijkheid beslist of een vermogensbestanddeel al dan niet buiten beschouwing moet blijven.

Deze bezwaren gaan om meerdere redenen echter niet op. Ten eerste zijn de meeste vermogensbestanddelen aanwendbaar en is het niet-opeisbare vermogen een uitzondering. Ten tweede mag de Belastingdienst/Toeslagen, noch de rechtspraak, doelmatigheidsoverwegingen laten prevaleren boven beginselen van behoorlijk bestuur of maatwerk waar dat geboden is. Ten derde blijkt dat in het kader van de bijstandsverlening een toetsing op feitelijk aan-

wendbaar vermogen wel degelijk mogelijk is. In de Participatiewet is de volgende bepaling opgenomen: “Tot de middelen worden alle vermogens- en inkomensbestanddelen gerekend waarover de alleenstaande of het gezin beschikt of redelijkerwijs kan beschikken.”¹⁸¹ Bepalend voor het recht op bijstand is steeds of iemand over middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien.¹⁸² In de woorden van de wetgever: “Voor de beoordeling van de bijstandsbehoevendheid dient te worden uitgegaan van de feitelijk besteedbare middelen.”¹⁸³ Het gaat er voor wat betreft het vermogen om dat feitelijk over vermogen beschikt kan worden.¹⁸⁴

Als in het kader van de bijstandsverlening op deze wijze het vermogen in aanmerking wordt genomen, dan moet dat in beginsel in het kader van de huurtoeslagen ook mogelijk zijn. Het zou in ieder geval een enorme verbetering betekenen. Daarbij zij echter opgemerkt dat bijstand wordt verleend op decentraal niveau – dat wil zeggen: door de gemeenten –, terwijl toeslagen worden toegekend door een centrale uitvoeringsinstantie: de Belastingdienst/Toeslagen. Voorts gaat het bij de toeslagen – waarbij ik alle toeslagen reken, daar immers de Awir ziet op alle toeslagen – om 7,3 miljoen in het jaar 2015, terwijl in het jaar 2015 443.000 mensen bijstand kregen, en de uitvoering daarvan is verdeeld over alle Nederlandse gemeenten.¹⁸⁵ De gemeente is bij het verlenen van bijstand dus veel beter in staat maatwerk te leveren dan de Belastingdienst/Toeslagen bij het uitkeren van toeslagen. Dit brengt mij op het volgende knelpunt: de uitvoering van de Awir door de Belastingdienst/Toeslagen.

§ 10.5. Uitvoeringsperikelen bij de Belastingdienst/Toeslagen:

Zoals reeds beschreven hebben efficiency overwegingen er toe geleid dat de Belastingdienst/Toeslagen is belast met het toekennen en uitkeren van toeslagen. Deze dienst blijkt echter geen maatwerk te leveren. Dit leidt tot onbillijke resultaten. De Belastingdienst/Toeslagen doet niet aan inhoudelijke heroverwegingen: zij toetst mechanisch, is star, en heeft geen oog voor de daadwerkelijke situatie waarin aanvragers van huurtoeslagen zich bevinden. Vóór 1 Januari 2006 was de uitvoering van de huursubsidieverlening in handen van het Ministerie van VROM. Aanvragen huursubsidie werden behandeld door het college van B&W van de gemeente waarin de aanvraag werd gedaan. Zij formuleerden een advies aan de Minister van VROM, die vervolgens een beslissing nam.

¹⁸¹ Art. 34 lid 1 sub a Participatiewet.

¹⁸² Zie bijv.: CRvB 22 Januari 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BY9323

¹⁸³ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 870, nr. 3 (MvT Wet Werk en Bijstand), p. 56.

¹⁸⁴ CRvB 13 November 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BY2970

¹⁸⁵ Bron toeslagen: <https://belastingdienst-in-beeld.nl/feiten-en-cijfers/toeslagen-in-2015/> Bron bijstand: www.cbs.nl

Voor maatwerk lijkt uitvoering op decentraal niveau dus veel geschikter, dan de massale centrale afhandeling door de Belastingdienst/Toeslagen. Anderzijds heeft de Belastingdienst/Toeslagen het grote voordeel dat vrijwel alle relevante gegevens reeds bij haar bekend (zouden moeten) zijn. De fiscus beschikt over de bancaire gegevens van alle belastingplichtigen, heeft toegang tot alle hypotheekschulden, de te betalen hypotheek rentes, de schulden, de WOZ-waarden, gedane schenkingen, verkregen erfenissen, via de Rijksdienst voor het wegverkeer zelfs over wie welke auto heeft (en kan daarmee de waarde schatten) etc. Kortom: op financieel gebied is Big Brother reeds een werkelijkheid geworden. Waarom deze Big Brother zich dan niet zou kunnen richten op het leveren van maatwerk in plaats van in categorieën en grote groepen mensen te denken en te handelen is onduidelijk. In ons digitale tijdperk kunnen met gemak alle relevante bestanden aan elkaar gekoppeld worden. Met andere woorden: de techniek is er al, nu alleen nog de wil.

Aanbevelingen:

Een aanvrager van huurtoeslag, die van mening is dat hij niet over (een deel van) zijn vermogen kan beschikken, zou de mogelijkheid moet hebben een verzoek te doen tot het buiten toepassing van laten deze vermogensbestanddelen. Daartoe dient gelijksoortige bepaling in de Awir/Wht opgenomen te worden als in de Participatiewet geldt. Deze bepaling moet inhouden, dat vermogensbestanddelen waarover niet redelijkerwijs beschikt kan worden buiten beschouwing worden gelaten voor de expliciete vermogenstoets. De Belastingdienst/Toeslagen moet bereid zijn in dezen maatwerk te bieden, en zal daarbij gebruik kunnen maken van de reeds bij haar bekende gegevens. Mocht de Belastingdienst/Toeslagen niet in staat is deze nieuw op te nemen bepaling zelfstandig uit te voeren, laat dan verzoeken om het buiten toepassing laten van vermogensbestanddelen op gemeentelijk niveau toe. Het college van B&W kan dan advies uitbrengen hieromtrent aan de Belastingdienst/Toeslagen.

HFD.11. SAMENVATTING EN CONCLUSIES.

§ 11.1. Inleiding:

In deze masterscriptie stond de vraag centraal of vermogensbestanddelen in box-3 van de inkomstenbelasting, die de draagkracht niet daadwerkelijk verhogen, buiten beschouwing moeten blijven in het kader van het toekennen van een huurtoeslag. Om deze vraag te beantwoorden heb ik verschillende deelvragen gesteld en beantwoord. Ik heb gepoogd mijn conclusies zo veel mogelijk zelfstandig leesbaar te maken. Echter zal ik, ten behoeve van de beknoptheid, niet alle fiscaal-technische begrippen, zoals ‘verzamelinkomen’ en ‘heffingsvrij vermogen’, opnieuw definiëren. Verder wens ik op te merken, dat bepaalde aspecten van mijn onderzoek moeizaam zonder een uitvoerige uitleg kunnen. Met name de draagkrachtbepalingen, waarin bijvoorbeeld het inkomen en het vermogen zowel afzonderlijk als in samenhang moeten worden beschouwd, vergen mijns inziens een brede benadering vanuit verschillende gezichtspunten. In paragraaf 11.2 zal ten aanzien van iedere deelvraag een samenvatting geven, en tot deelconclusies komen. In paragraaf 11.3 volgt de beantwoording van mijn onderzoeksvraag. In paragraaf 11.4 de afsluiting van deze scriptie.

§ 11.2. Beantwoording deelvragen:

1. Wat is het wettelijk kader van de huurtoeslagregeling?

Ten eerste heb ik het wettelijk kader van de huurtoeslagregeling onderzocht. Het antwoord op de vraag of er een recht bestaat op huurtoeslag, moet gevonden worden in de Wht, de Awir en de op deze formele wetten gebaseerde regelgeving. De Awir is geschreven voor alle inkomensafhankelijke regelingen, met het doel deze regelingen te harmoniseren en de uitvoering daarvan te stroomlijnen. Wil men weten of men recht heeft op huurtoeslag, dan moet naast de Wht steeds de Awir geraadpleegd worden.

2. Welke eisen stelt het recht op huurtoeslag aan de financiële positie van een aanvrager daarvan?

Vervolgens heb ik de eisen die gesteld worden aan de financiële positie van aanvragers van huurtoeslagen bestudeerd. Daaruit is mij gebleken, dat de Awir op dit terrein volledige aansluiting heeft gezocht bij fiscale wetgeving. Ingevolge de Wht is het recht op huurtoeslag afhankelijk van de draagkracht, waaronder begrepen het vermogen. Ingevolge de Awir wordt ter bepaling van de draagkracht, het toetsingsinkomen in aanmerking genomen. Voorts bestaat er volgens de Awir geen recht op huurtoeslag, indien er sprake is van voordeel uit sparen en beleggen. Het toetsingsinkomen staat in beginsel gelijk aan het verzamelinkomen in de zin van de Wet IB-2001. Het voordeel uit sparen en beleggen is het forfaitaire rendement

van 4% over de rendementsgrondslag in box-3 van de inkomstenbelasting, voor zover die rendementsgrondslag meer bedraagt dan het heffingsvrije vermogen.

Vervolgens heb ik beschreven dat in inkomensafhankelijke regelingen, box-3 vermogen op twee wijzen getoetst kan worden. Daartoe heb ik de Wht naast de Wko (kinderopvangtoeslag) en de Wzt (zorgtoeslag) geplaatst. Enerzijds is er de impliciete vermogenstoets: het voordeel uit sparen en beleggen draagt bij tot het toetsingsinkomen. Anderzijds is er de expliciete vermogenstoets: ieder voordeel uit sparen en beleggen doet het recht op een toeslag vervallen, ongeacht de hoogte van het toetsingsinkomen. Ik heb aangetoond dat, in tegenstelling tot hetgeen de regering daarover heeft beweerd, voor wat betreft de Wht er sprake is van louter een expliciete vermogenstoets.

3/4. Waarom wordt, in het kader van de huurtoeslagen, getoetst op vermogen in box-3? En: Wat moet worden verstaan onder het begrip ‘draagkracht’?

In hoofdstuk 4 heb ik onderzocht waarom getoetst wordt op box-3 vermogen. De gedachte achter de vermogenstoets blijkt te zijn, dat vermogen verondersteld wordt extra draagkracht te geven. De vraag waarom vermogen tot extra draagkracht zou leiden is daarmee niet beantwoord. Evenmin is daarmee duidelijk geworden wat verstaan moet worden onder het begrip ‘draagkracht’. Omdat de Wht, noch de Awir, nader ingaan op de gedachte achter de vermogenstoets, heb ik gekeken naar de grondslagen van de vermogensbelasting. Ter zake van de vermogensbelasting, is namelijk het nodige geschreven over de draagkracht en de veronderstelde invloed van het vermogen daarop. Ik heb voorts onderzocht of belasting wordt geheven over het vermogen als zodanig, dan wel over de inkomsten uit vermogen. Dit is van belang, omdat het verband houdt met het onderscheid tussen de impliciete en de expliciete vermogenstoets. Uit mijn onderzoek heb ik de volgende conclusies getrokken:

- De huidige vermogensrendementsheffing is feitelijk een belasting over het vermogen als zodanig. ‘De facto’ wordt steeds een belasting van 1,2 % geheven over het vermogen.
- Draagkracht kan omschreven worden als de omvang van de middelen waarover beschikt kan worden om in de, niet voor het levensonderhoud noodzakelijke, behoeftenbevrediging te voorzien.
- Vermogen wordt belast omdat vermogen wordt geacht de draagkracht te verhogen. Dit omdat vermogen aangewend kan worden (‘bestedingsreserve’) om in de behoeftenbevrediging te voorzien, dan wel dat vermogen een redelijk zekere stroom van inkomsten genereert (‘gefundeerd inkomen’) waarmee behoeften kunnen worden bevredigd. In de literatuur wordt voorts genoemd, als grond om vermogen te belasten, het ‘beginsel van de bevoorrechte verkrijging’: wie inkomsten uit vermogen heeft, zou bevoorrecht zijn boven diegenen die inkomsten uit arbeid hebben.

5. Hoe heeft de vermogenstoets gestalte gekregen in andere inkomensafhankelijke regelingen?

In hoofdstuk 5 heb ik een vergelijking gemaakt tussen de gedachte achter de vermogenstoets van de Wht en de gedachte achter de vermogenstoetsen in andere inkomensafhankelijke regelingen. In de Wko geldt louter een impliciete vermogenstoets. De gedachte achter de vermogenstoets in de Wko sluit derhalve aan bij de visie dat vermogen gefundeerde inkomsten oplevert. In de Wzt geldt tot een bepaalde vermogensgrens een impliciete vermogenstoets. Heeft men vermogen boven die grens, dan geldt een expliciete vermogenstoets. De gedachte achter de vermogenstoets in de Wzt blijkt daarmee tweërlei van aard te zijn: ten eerste is er de gedachte dat vermogen inkomen oplevert, en ten tweede de gedachte dat in het vermogen een bestedingsreserve besloten ligt. In de Wht geldt alleen een expliciete vermogenstoets. Het simpele feit dat een vermogen groter is dan het heffingsvrije vermogen, impliceert kennelijk dat de draagkracht dermate verhoogd is, dat de overheid niet hoeft bij te dragen in de kosten voor huisvesting. Ik heb daaruit geconcludeerd, dat de gedachte achter de vermogenstoets van de Wht is, dat vermogen als zodanig een bestedingsreserve oplevert waarmee in de huisvestingskosten zelfstandig voorzien kan worden. De reden van de wetgever om specifiek box-3 vermogen te onderwerpen aan een expliciete vermogenstoets, is geweest dat over box-3 vermogen, in tegenstelling tot vermogen in box 1 of 2, gemakkelijk beschikt zou kunnen worden.

6. Welke rol speelt de discussie omtrent de forfaitaire vermogensrendementsheffing?

In hoofdstuk 6 ben ik ingegaan op de discussie omtrent de forfaitaire vermogensrendementsheffing. De voornaamste grond voor de onvrede over de forfaitaire heffing, ligt erin dat de wetgever een opbrengst over box-3 vermogen veronderstelt die er soms helemaal niet is. Het ‘voordeel’ uit sparen en beleggen is dan een fictie. In de literatuur wordt scherpe kritiek geuit op de forfaitaire vermogensrendementsheffing, en op legale ficties in het algemeen. Omdat de wetgever er voor gekozen heeft het recht op huurtoeslag afhankelijk te maken van het voordeel uit sparen, doet deze kritiek zich evenzeer, en zelfs sterker, gevoelen in de Awir. Immers: voordeel uit sparen en beleggen doet het recht op huurtoeslag teniet, terwijl in werkelijkheid dit rendement niet behaald hoeft te zijn. Uit de door mij aangehaalde literatuur blijkt dan ook, dat het toepassen van fiscale ficties, waaronder de fictie van het forfaitaire rendement, op toeslagen kan leiden tot strijd met onder andere het draagkrachtbeginsel.

7. Zijn er situaties waarin vermogen in box-3 niet leidt tot een verhoging van de draagkracht?

In hoofdstuk 7 heb ik de vraag beantwoord, of er situaties bestaan waarin box-3 vermogen niet leidt tot een verhoging van de draagkracht. Daartoe ben ik van verschillende gezichtspunten uitgegaan. Vanuit een fiscaal gezichtspunt is gebleken, dat een vermogen in box-3

niet altijd leidt tot extra draagkracht. Sterker nog: er zijn situaties waarin box-3 vermogen leidt tot een forse teruggang in de fiscale draagkracht. Ik heb voorts een definitie gegeven van een ‘daadwerkelijke’ draagkrachtbepaling. Deze definitie neemt het feitelijke rendement van vermogen in ogenschouw. Voorts neemt deze definitie het vermogen als zodanig in ogenschouw, als het vermogen groter is dan het heffingsvrije vermogen, en indien dit vermogen aanwendbaar is om in de behoeftenbevrediging te voorzien. Ook vanuit dit gezichtspunt, leidt vermogen niet steeds tot extra draagkracht. Vervolgens heb ik omschreven hoe de draagkracht in de zin van de Wht bepaald moet worden. Onder draagkracht in de zin van de Wht moet worden verstaan: het verzamelinkomen (waaronder de inkomsten uit vermogen) én het box-3 vermogen als zodanig. Daarbij wordt de omvang van het vermogen in box-3 als zodanig, *indien* dit vermogen groter is dan het heffingsvrije vermogen, *geheel* in aanmerking genomen ter bepaling van de draagkracht. Alleen vanuit dit gezichtspunt, leidt box-3 vermogen steeds tot extra draagkracht. Gebleken is echter dat de Wht daarmee volledig voorbij kan gaan aan de werkelijkheid, en zodoende tot perfide resultaten leidt.

8. Hoe gaan bestuur en rechtspraak om met de vermogenstoets?

In hoofdstuk 8 heb ik bekeken hoe de Belastingdienst/Toeslagen en de rechtspraak omgaan met geschillen omtrent de vermogenstoets. Centraal stond daarin de vraag of er ruimte bestaat om in gevallen waarin er sprake is van voordeel uit sparen en beleggen, maar de draagkracht daadwerkelijk noch fiscaal verhoogd is, af te wijken van het wettelijk kader. In art. 47 van de Awir is een hardheidsclausule is opgenomen, welke bij uitstek geschikt zou kunnen zijn de hardheid van niet draagkracht verhogende situaties weg te nemen. Mij is echter gebleken dat de hardheidsclausule geen uitkomst biedt. De hardheidsclausule is reeds limitatief ingevuld door art. 9 van de Uitvoeringsregeling Awir. Uit de jurisprudentie blijkt dat hierop geen uitzonderingen worden gemaakt. Niet gekeken wordt naar bijzondere omstandigheden of de daadwerkelijke financiële situatie van aanvragers van huurtoeslagen. Ik heb hieruit de conclusie getrokken, dat de Belastingdienst/Toeslagen en de rechtspraak een starre vermogenstoets hanteren.

9. Hoe wordt uitvoering gegeven aan het uitkeren van huurtoeslagen?

De Belastingdienst/Toeslagen is sinds 1 Januari 2006 belast met de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen. Efficiency overwegingen waren leidend bij de beslissing deze dienst op te richten. Aansluiting moest worden gezocht bij reeds bestaande fiscale processen, relevante gegevens zouden steeds bekend zijn bij de Belastingdienst: de toekenningsprocedure zou daardoor zo beperkt mogelijk kunnen worden gehouden. De aansluiting van de vermogenstoets bij het box-3 vermogen, zou de uitvoering doelmatiger laten verlopen. Sinds haar oprichting kampt de Belastingdienst/Toeslagen met uitvoeringsperikelen. Het grootste struikelblok is het onvermogen van deze dienst om maatwerk te bieden. De dienst zit gevan-

gen in haar eigen fiscale netten en durft, letterlijk en figuurlijk, niet “out of the box” te denken. Voorts worden termijnen niet in acht genomen, wordt gebrekkige informatie geleverd, en worden besluiten niet of nauwelijks getoetst aan beginselen van behoorlijk bestuur. De rechtspraak zou een behoorlijke uitvoering moeten waarborgen, doch verzuimt zulks te doen. Zo is een situatie ontstaan die ik omschrijf als ‘Realpolitik’: een kille kosten-batenanalyse prevaleert boven de rechtvaardigheid.

10. Welke knelpunten zitten er in de huurtoeslagregeling, en hoe kan daarin verandering worden aangebracht?

Het voornaamste knelpunt, is de situatie dat over vermogensbestanddelen in box-3 niet beschikt kan worden. Deze vermogensbestanddelen kunnen dan als zodanig niet worden aangewend om in de huurkosten te voorzien. De daadwerkelijke draagkracht wordt derhalve niet verhoogd door het vermogen als zodanig. Toch bestaat er ook in die situatie geen recht op huurtoeslag, indien het box-3 vermogen groter is dan het heffingsvrije vermogen. Dit is een pervers resultaat, indien de totale draagkracht niet hoger, of zelfs evident lager, is dan bij diegenen die wél recht hebben op een huurtoeslag. Ik heb daarom de aanbeveling gedaan, om in dergelijke gevallen de expliciete vermogenstoets te vervangen door een impliciete. Anders gezegd: indien niet over het vermogen beschikt kan worden, laat dan het vermogen als zodanig buiten beschouwing, en laat inkomsten uit vermogen dan louter meetellen ter bepaling van het toetsingsinkomen. Komt men vanwege het voordeel uit sparen en beleggen niet uit boven het norminkomen van de Wht, dan dient een huurtoeslag toegekend te worden. De huidige impliciete vermogenstoets kan in stand blijven, waarbij het rendement vastgesteld blijft op 4% forfaitair. Weliswaar is dit een fictief rendement, doch zowel doelmatigheidsoverwegingen als het beginsel van de bevoorrechte verkrijging, maken deze wijze van vaststelling van vermogensinkomsten - althans in het kader van het toeslagenrecht - aanvaardbaar.

Voorts heb ik geconcludeerd dat de hardheidsclausule als zodanig een knelpunt is geworden. Deze laat geen ruimte voor een waarlijke toetsing op hardheid. Daarom heb ik de aanbeveling gedaan de hardheidsclausule een ‘open rechtsnorm’ te laten zijn, bestemd voor individuele gevallen. Bestuur en rechtspraak kunnen dan, aan de hand van de omstandigheden van het geval, geschillen omtrent de vermogenstoets aan een volwaardige toetsing onderwerpen.

De uitvoering door de Belastingdienst/Toeslagen is het derde knelpunt. De dienst moet maatwerk gaan leveren. Ik heb voorgesteld om in de Awir een bepaling op te nemen, die luidt dat vermogensbestanddelen waarover niet redelijkerwijs beschikt kan worden buiten beschouwing worden gelaten voor de expliciete vermogenstoets.

§ 11.3. Beantwoording onderzoeksvraag:

Onderzoeksvraag:

"Moeten vermogensbestanddelen in box-3 van de inkomstenbelasting, die de draagkracht niet daadwerkelijk verhogen, buiten beschouwing blijven in het kader van het toekennen van een huurtoeslag?"

Antwoord op de onderzoeksvraag:

Mijn onderzoek is deels een zoektocht geweest naar hoe het recht zou moeten luiden. Mijn onderzoeksvraag moet dan ook vanuit de optiek beantwoord worden. Dat wil zeggen, dat ik antwoord geef op de vraag of: vermogensbestanddelen in box-3, die de draagkracht niet daadwerkelijk verhogen, buiten beschouwing *behoren* te blijven.

Twee situaties moeten worden onderscheiden. Ten eerste is er de situatie, waarin over box-3 vermogensbestanddelen beschikt kan worden. Ten tweede is er de situatie, waarin over box-3 vermogensbestanddelen niet beschikt kan worden.

1. Over box-3 vermogensbestanddelen kan beschikt worden:

In dit geval moeten vermogensbestanddelen niet buiten beschouwing blijven, indien het totale box-3 vermogen groter is dan het heffingsvrije vermogen. Het gehele vermogen verhoogd dan de draagkracht en kan aangewend worden om in de huurkosten te voorzien. De huidige expliciete vermogenstoets kan dus in stand blijven. Ik heb reeds ontkracht, dat er in de huurtoeslagregeling tevens sprake zou zijn van een impliciete vermogenstoets. De inkomsten uit vermogen (het voordeel uit sparen en beleggen) spelen dus geen relevante rol, en worden niet in aanmerking genomen.

2. Over box-3 vermogensbestanddelen kan niet beschikt worden:

Ook in dit geval moeten vermogensbestanddelen in box-3 niet volledig buiten beschouwing blijven. Vermogensbestanddelen in box-3 waarover niet beschikt kan worden, moeten echter als zodanig buiten beschouwing blijven. Deze vermogensbestanddelen kunnen niet aangewend worden om in de huurkosten te voorzien. Er behoort niet expliciet op box-3 vermogen getoetst te worden, indien daarover niet beschikt kan worden. Een expliciete vermogenstoets leidt in deze situatie tot perfide resultaten, omdat de draagkracht niet verhoogd wordt door het vermogen.

De inkomsten uit deze vermogensbestanddelen, voor zover het vermogen groter is dan het heffingsvrije vermogen, moeten echter wel steeds in aanmerking worden genomen. Het rendement kan gesteld blijven op 4% forfaitair, óók indien de inkomsten uit vermogen niet daadwerkelijk zodanig zijn dat zij de draagkracht verhogen. Zoals gezegd geldt in het geval, dat niet over box-3 vermogen beschikt kan worden echter louter een impliciete vermogens-

toets. Is het verzamelinkomen, vanwege het forfaitair gestelde rendement (het voordeel uit sparen en beleggen) niet hoger dan de norminkomens die gelden in de Wht, dan dient een huurtoeslag toegekend te worden.

§ 11.4. “Out of the box”:

Ter afsluiting: de Belastingdienst/Toeslagen moet “out of the box” durven denken. De reden om box-3 vermogen aan een expliciete vermogenstoets te onderwerpen, is de gedachte geweest dat box-3 vermogen gemakkelijk aanwendbaar is. Indien box-3 vermogensbestanddelen echter niet aanwendbaar blijken te zijn, dan moet de Belastingdienst/Toeslagen in staat zijn deze bestanddelen buiten beschouwing te laten. Het getuigt van starheid, om vast te houden aan een draagkrachtbepaling die niets heeft uitstaan met de werkelijkheid. Het weigeren om de geest van de wet in plaats van de letter der wet te volgen, het weigeren de werkelijkheid in ogenschouw te nemen in plaats van fiscale ficties, en het weigeren buiten (door doelmatigheidsoverwegingen ingegeven) kaders te denken, leidt tot schrijnende situaties. ‘Jede Konsequenz führt zum Teufel’ sprak Johann Wolfgang von Goethe ooit. Hij had gelijk.

Literatuurlijst:

Albert 2012

P.G.H. Albert, 'Ficties zijn fictie', *WFR* 2012/1324

Arnoldussen & Van de Ven 1997

E. Arnoldussen & J. van de Ven, 'Huurbeleid en individuele huursubsidie', *TPE* 1997, afl. 3, p. 69-109.

Boer & Vording 2015

J.P. Boer & H. Vording, 'Keuzes voor een betere vermogensrendementsheffing', *WFR* 2015/614

Bruijsten 2007

Mr. C. Bruijsten, 'Aftrek van beroepskosten: zwicht de Wet IB 2001 voor het gelijkheidsbeginsel?', *WFR* 2007/465.

De Langen 1954

W.J. de Langen, *De grondbeginselen van het Nederlandse belastingrecht (Deel I)*, Alphen aan den Rijn: Samson 1954.

De Langen 1958

W.J. de Langen, *De grondbeginselen van het Nederlandse belastingrecht (Deel II)*, Alphen aan den Rijn: Samson 1958.

Dusarduijn 2004

S.M.H. Dusarduijn, 'De Wet Kinderopvang, een kind van de rekening?', *WFR* 2004/1878.

Dusarduijn 2010

S.M.H. Dusarduijn, *De vermogensrendementsheffing*, Deventer: Kluwer 2010.

Dusarduijn 2012

S.M.H. Dusarduijn, 'Fiscale ficties binnen de wereld van het eigendomsrecht', *WPNR* 2012, Nummer 6930, jaargang 143.

Geppaart 1995

Ch.P.A. Geppaart, *Vermogensbelasting. Fiscaalrechterlijke beschouwingen over de belasting naar het vermogen van natuurlijke personen*, Deventer: Kluwer 1995.

Happé 2010

R. Happé, 'Scribo ergo sum', *NJB* 2010, 707.

Nederstigt 1967

W.F. Nederstigt, *Rechtvaardiging en doelmatigheid van belastingheffing naar draagkracht* (Smeetsbundel), Deventer: Kluwer 1967.

Niessen 2010

R.E.C.M. Niessen, *Inleiding tot het Nederlandse belastingrecht*, Deventer: Kluwer 2010.

Ooms & Papa 1989

I.L. Ooms & O.A. Papa, *De lange-termijnontwikkeling van de individuele huursubsidie: verleden en toekomst*, Delft: Delftse Universitaire Pers 1989.

Pieterse 2014

L.J.A. Pieterse, 'Ficties en forfaits in het belastingrecht', *WFR* 2014/1409

Pitlo 1972

A. Pitlo, *Evolutie in het privaatrecht*, Groningen: H.D. Tjeenk Willink 1972

Rapport LOSR 2009

Rapport van de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden, *Toeslag of tegenslag? Knelpunten in regelgeving en uitvoering van de Awir*, 2009.

Vindplaats: <http://www.mogroep.nl/thema/sociaal-raadsliedenwerk-srw/publicaties/publicatie/3719-rapport-toeslag-of-tegenslag>

Rapport van de Commissie ficties en forfaits 2014

Rapport van de Commissie ficties en forfaits, *Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap* (nr. 252), *Ficties en forfaits in het belastingrecht*, Deventer: Kluwer 2014, p. 8

Rapport Nationale Ombudsman 2015

Rapport van de Nationale Ombudsman, *Gevraagd: maatwerk! Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk bij de Belastingdienst/Toeslagen*, Bureau Nationale Ombudsman 2015, rapportnummer: 2015/025

Rijkers & Vording 2006

A.C. Rijkers & H. Vording, *Vijf jaar Wet IB 2001*, Deventer: Kluwer 2006.

Romyn 2015

M. Romyn, 'Hoe Wiebes een "Budgetneutrale" box-3 bij elkaar fantaseert', *WFR* 2015/1528.

Salet 1987

W.G.M. Salet, *Ordering en sturing in het volkshuisvestingsbeleid*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1987.

Stevens 2001

L.G.M. Stevens, *Inkomstenbelasting 2001*, Deventer: Kluwer 2001.

Stevens 2007

L.G.M. Stevens, 'De Belastingdienst op drift?', *WFR* 2007/399

Van Apeldoorn, Gribnau & Verbeek 2015

L.C.J. van Apeldoorn, J.L.M. Gribnau en B. Verbeek, 'Rechtvaardigheid en Belastingen – filosofie en fiscaliteit', *WFR* 2015/93.

Van der Vegt 2005

W.M.M.A. van der Vegt, 'De Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen', *WFR* 2005/883

Van Eijck 2005

S.R.A. van Eijck, *Het vermogen te dragen*, Deventer: Kluwer 2005.

Van Schie e.a. 2013

P.M. van Schie e.a., *Compendium. Belastingrecht in hoofdlijnen*, Deventer: Kluwer 2013.

Van Soest 1967

J. van Soest, *De grondbeginselen van de vermogensbelasting* (Smeetsbundel), Deventer: Kluwer 1967.

Vonk 2004

G.J. Vonk, 'De sociale zekerheid komt van Venus, de fiscus is van Mars', *SMA*, 2004, 3-5.

Vonk 2008

G.J. Vonk, *Recht op sociale zekerheid. Van identiteitscrisis naar hernieuwd zelfbewustzijn* (oratie Groningen), Den Haag: SDU 2008.

Wijtvliet 2014

L.W.D. Wijtvliet, ' Vermogensbelasting: over gif, ongelijkheid en blind geloof in de heilzame werking van belastingen', *WFR* 2014/930.

Jurisprudentielijst:

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State:

ABRvS 31 Maart 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO6533

ABRvS 3 Juni 2009, ECLI:NL:RVS:2004:BI6058

ABRvS 25 November 2009, ECLI:RVS:2009:BK4364

ABRvS 24 Maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL8697.

ABRvS 7 Juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN0487

ABRvS 21 Juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN1948.

ABRvS 2 Maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP6322.

ABRvS 9 Maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7173

ABRvS 20 Juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR2319

ABRvS 27 Juli 2011, BR3197, ECLI:NL:RVS:2011:BR3197

ABRvS 1 Augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012: BX3287.

ABRvS 10 Augustus 2011, ECLI:NL:RVS:BR4636

ABRvS 18 April 2012, ECLI:NL:RVS:BW3080

ABRvS 23 Mei 2012, ECLI:NL:RVS:BW6353

ABRvS 25 Juli 2012, ECLI:NL:RVS:BX2596

ABRvS 19 December 2012, ECLI:NL:RVS:BY6717

ABRvS 26 Juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:53

ABRvS 11 December 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2416

ABRvS 2 Juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2441.

ABRvS 28 Januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:225

ABRvS 25 Februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:571.

ABRvS 8 April 2015, ECLI:NL:RVS:1127

ABRvS 21 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3236

ABRvS 25 Mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1390

ABRvS 6 Juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1872

Centrale Raad van Beroep:

CRvB 25 Augustus 1992, *AB* 1992, 617

CRvB 13 November 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BY2970.

CRvB 22 Januari 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BY9323.

Europees Hof voor de Rechten van de Mens:

EHRM 4 Januari 2008, 25834/05 (Imbert de Tremiolles/Frankrijk)

EHRM 14 Mei 2013, 66529/11 (N.K.M./Hongarije), *FED* 2013/79

EHRM 25 Juni 2013, 49579/11 (Gáll/Hongarije), *FED* 2013/81

Hoge Raad:

HR 5 Januari 2000, *JB* 2000, 21.

HR 28 oktober 2011, *BNB* 2011/297

HR 3 April 2015, ECLI:NL:HR:2015:812.

PHR 04 Februari 2016, ECLI:NL:PHR:2016:41

HR 10 Juni 2016, *NJB* 2016/1248, ECLI:NL:HR:2016:1129

Hof:

Hof Den Haag 23 April 2002, ECLI:NL:GHSGR:2002:AV4630

Hof Den Haag 23 Maart 2016, *FutD* 2016-0925, ECLI:NL:GHDHA:2016:945.

Rechtbank:

Rechtbank Roermond 23 April 2002, ECLI:NL:RBROE:2005:AS8827

Regelgeving en parlementaire stukken:

Stcrt. 5 Juni 1970, 105 (Beschikking aanvullende huursubsidie van 1 Juli 1970)

Kamerstukken II 1970/71, 10 900, 2 (MvT Begroting VROM)

Stcrt. 1975, 63 ('Beschikking individuele huursubsidie' van 1 Juli 1975)

Kamerstukken II 1974/75, 13 025, 26, p. 3 (Nota Huur- en subsidiebeleid).

Kamerstukken II, 1983/84, 18 539, 3 (MvT Wet individuele huursubsidie)

Wet van 12 mei 1986, *Stb.* 1986, 265 (Wet individuele huursubsidie)

Kamerstukken II 1996/97, 25 090, 3 (MvT Huursubsidiewet)

Wet van 24 April 1997, *Stb.* 1997, 197 (Huursubsidiewet)

Besluit van 25 Juni 1997, *Stb.* 1997, 269 (Besluit op de huurtoeslag)

Kamerstukken II 1998/99, 26 727, 3 (MvT Wet IB 2001).

Kamerstukken II 1998/99, 26 727, nr. 7 (Wet IB 2001 NV)

Kamerstukken II 2002/03, 28 870, nr. 3 (MvT Wet Werk en Bijstand)

Kamerstukken II 2003/04, 29 287, nr.1 (Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Uitvoering
Inkomensafhankelijke Regelingen)

Wet van 23 Juni 2005, *Stb.* 2005, 344 (Awir)

Kamerstukken II 2004/05, 29 764, 3 (MvT Awir).

Ministeriële regeling van 12 December 2005, *Stcrt.* 2005, 251 (Uitvoeringsregeling Awir)

Stcrt. 27 December 2005, nr. 251, blz. 31 (Toelichting Uitvoeringsregeling Awir).

Handelingen I 2011/12, 25, item 2, p.3. (fractie SP over vermogenstoets Wzt)

'Wet van 5 april 2012 tot wijziging van de Wet op de zorgtoeslag, in verband met de
introductie van een vermogenstoets', *Stb.* 2012, 204.

Kamerstukken I 2011/12, 33 024, F, p.6. (Aanvullende MvA introductie vermogenstoets
Wzt)

Kamerstukken I 2011/12, 33 024, B, p. 1. (MvA introductie vermogenstoets Wzt)

Kamerstukken II 2011/12, 32 798, 11, p. 1 (Brief minister Sozawe bij introductie
vermogenstoets Wzt)

Kamerstukken II 2014/15, 34 028, 7 (Verslagen van de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven).

Kamerstukken II 2014/15, 32 140, 5, p. 11 (Brief 'Herziening belastingstelsel').

Kamerstukken II 2014/15, 32 140, nr. 5, p. 22 (Brief 'Keuzes voor een beter belastingstelsel').